

# *De Oude Kaart van Nederland*

LEEGSTAND EN  
HERBESTEMMING

## Gelderland





# **De Oude Kaart van Nederland**

## **leegstand en herbestemming in Gelderland**

Arnhem  
Maart 2008

uitvoerder project:

**Gelders Genootschap**

Postbus 68

6800 AB Arnhem

tel. 026 4421742

[www.geldersgenootschap.nl](http://www.geldersgenootschap.nl)



auteur:

**dr. Simon van den Bergh**

**dr. Elyze Storms-Smeets**

**Werner Weijkamp MA**

kantoor landelijk project:

**Dorp, Stad & Land**

Postbus 29129

3001 GC Rotterdam

tel. 010 280 9445

[www.dorpstadenland.nl](http://www.dorpstadenland.nl)



coördinator landelijk project:

**dr. GerhardMark van der Waal**

secretaris landelijk project:

**Hilde Harmsen**

uitgevoerd in opdracht van:

**Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, prof. drs. Fons Asselbergs**

vormgeving omslag:

**Sander Boon**

**respondenten en anderen die betrokken waren bij  
de verstrekking en verzameling van informatie  
worden hierbij hartelijk bedankt voor hun hulp**

# INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING .....	v
VOORWOORD .....	vii
1. INLEIDING .....	1
1.1 RUIJTE EN KENNIS .....	1
1.2 DOEL .....	1
1.3 AFBAKENING .....	2
1.4 VRAAGSTELLING .....	2
1.5 OPDRACHTGEVER EN UITVOERENDEN .....	3
1.6 UITVOERING .....	3
1.6.1 Opzet en methode .....	3
1.6.2 Uitgangspunten .....	4
1.6.3 Kaart .....	6
1.6.4 Beperkingen van de onderzoeksmethodes .....	6
1.7 LEESWIJZER .....	7
2. LEEGSTAND EN HERBESTEMMING IN GELDERLAND .....	11
2.1 METHODE .....	12
2.1.1 Gemeenten .....	13
2.1.2 Provincie .....	13
2.1.3 Waterschappen .....	13
2.1.4 Regio's .....	13
2.1.5 Bisdommen .....	13
2.2 BESCHIKBAARHEID GEGEVENS .....	14
2.2.1 Gemeenten .....	17
2.2.2 Provincie .....	18
2.2.3 Waterschappen .....	18
2.2.4 Regio's .....	21
2.2.5 Bisdommen .....	21
2.3 BELEID .....	21
2.4 LEEGSTAND .....	22
2.5 HERBESTEMMING .....	24
2.6 RUIJTELIJKE TRENDS .....	24
2.6.1 Agrarische trends .....	24
2.6.2 Trends in industrie en nijverheid .....	27
2.6.3 Trends met betrekking tot kantoren .....	28
2.6.4 Maatschappelijke trends .....	28
2.6.5 Trends met betrekking tot wonen .....	28
3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....	31
3.1 CONCLUSIES .....	31
3.2 AANBEVELINGEN .....	33
4. BIJLAGEN .....	35

BIJLAGE 1. UITSNIT GELDERLAND UIT DE OUDE KAART VAN NEDERLAND.....	35
BIJLAGE 2. INVULFORMULIER .....	36
BIJLAGE 3. LIJST VAN BENADERDE PERSONEN EN ORGANISATIES IN GELDERLAND .....	39
BIJLAGE 4. ALGEMENE BEVINDINGEN OVER LEEGSTAND EN HERBESTEMMING .....	41
BIJLAGE 5. BRONNEN .....	46

De tekst van het verslag wordt afgewisseld met de volgende voorbeelden (in willekeurige volgorde):

#### LEEGSTAND IN GELDERLAND

Steenfabriek te Westervoort en Duiven  
Radio Kootwijk te Apeldoorn  
ENKA-terrein te Ede  
Gouden Handen te 's-Heerenberg  
Eierhal te Nijkerk

#### HERBESTEMMING IN GELDERLAND

Gemaal De Oude Horn te Acquoy  
Diepenbrock & Reigers te Uft  
Villa Ruimzicht te Doetinchem  
Ludgerhof te Lichtenvoorde  
Boerderij Boeijink te Huppel

## SAMENVATTING

Leegstand en herbestemming zijn veel voorkomende fenomenen in de provincie Gelderland. Het zou weinig recht doen aan de feitelijke situatie om één categorie of gebouwtype aan te wijzen als problematisch. Wel kan in algemene zin iets gezegd worden over de manieren waarop leegstand en herbestemming zich manifesteren in de provincie.

Hoewel er veel agrarische bedrijven verdwijnen en dus boerderijen vrijkomen, lijkt deze categorie niet erg problematisch. Boerderijen laten zich, soms met enige dwingende begeleiding, goed herbestemmen tot woning. Wel kan het zijn dat het landelijke gebied hierdoor een beetje van zijn karakter verliest. Dit kan gedeeltelijk worden opgevangen met een goed herbestemmingsplan dat ook het erf en omliggende landschap in ogenschouw neemt. Gedeeltelijk zullen we ook moeten accepteren dat het landelijke gebied al heel lang niet meer exclusief boerenterrein is en dat met de nieuwe functies ook nieuwe beelden komen.

Lastiger in de herbestemming zijn fabrieksgebouwen en kerken. Door hun grote volume zijn ze vaak minder geschikt voor bewoning en moet er meer ingegrepen worden in de gebouwen zelf, waardoor het kan lijken alsof sloop de beste oplossing is. Voor de fabrieksgebouwen komt daar nog eens bij dat er vaak ook gesaneerd moet worden: de grond er omheen kan erg giftig zijn.

Het was niet eenvoudig de hierbovenstaande algemene opmerkingen boven tafel te krijgen. Hoewel bijna alle benaderde organisaties en overheden wel iets over het onderwerp konden vertellen, bleek het toch vaak fragmentarisch in de organisatie opgeslagen te zitten. Er wordt bijna nergens proactief beleid gevoerd op leegstand. Wel zijn er gemeenten die zich bijvoorbeeld gericht hebben op vrijkomende agrarische bebouwing, of die heel actief meedenken over en meewerken aan de herbestemming van markante gebouwen op het eigen grondgebied.

Dat is merkwaardig, want bijna alle ondervraagden lieten merken leegstand als problematisch te ervaren. De gedachte dat leegstand uiteindelijk tot verval – zowel fysiek als sociaal – leidt, werd algemeen gedeeld. Men juichte het project *De Oude Kaart van Nederland* dan ook van harte toe.

De conclusie in algemene zin was dat gebouwen die groot, lelijk en perifeer gesitueerd zijn grotere kans lopen op problematische leegstand en minder gemakkelijk voor herbestemming in aanmerking komen. Daar kan op preventieve wijze wat aan gedaan worden, bijvoorbeeld door extra kwaliteit te verlangen bij grote perifere gebouwen. Ook in reactieve zin kan wat gedaan worden. Goed en actueel inzicht in de bestaande leegstand kan bijdragen aan beter begrip van het fenomeen en zal zelfs hier en daar vraag en aanbod bij elkaar kunnen brengen. Wel is het van belang dat gemeenten hierbij over de eigen grenzen kijken. Een coördinerende rol voor de provincie is in dit verband aan te bevelen.



## VOORWOORD

Verrommeling en verloedering, maar ook 'Mooi Nederland' zijn veelgehoorde termen dezer dagen. Ruimtelijke kwaliteit is een onderwerp dat speelt bij burger en bestuurder. Zo ook in Gelderland, gewaardeerd om de schitterende 'boeren natuur' en historische steden, stadjes en dorpen. Leegstand vormt een belangrijke bedreiging voor deze kwaliteiten. Ongebruikte gebouwen en verwaarloosde terreinen leiden immers vaak tot materiële en sociale schade en achteruitgang van de kwaliteit van de leefomgeving. Hier wordt dus niet alleen een technisch of economisch probleem geschetst, maar ook een maatschappelijk probleem. Leegstand raakt ons allemaal!

Hoewel verrommeling een 'hot issue' is en er in dat kader veel onderzoek wordt uitgevoerd, onderscheidt *De Oude Kaart van Nederland* zich in diverse opzichten. Ten eerste in zijn opzet: naast alle thematische en deelonderzoeken, is dit project alomvattend. Het betreft niet slechts een onderzoek naar één functiecategorie, maar alle sectoren (agrarisch, religieus, maatschappelijk, bedrijven en kantoren) zijn in het onderzoek meegenomen en trends zijn op regionaal, provinciaal en landelijk niveau geanalyseerd. Dit provinciale rapport vormt een belangrijke bouwsteen voor het landelijke onderzoek.

Ten tweede verschilt *De Oude Kaart van Nederland* van gangbaar onderzoek vanwege haar bottom-up aanpak. De analyse van het probleem vindt plaats vanuit de spelers in de praktijk en van daaruit zijn ook de suggesties voor een goede aanpak in de toekomst verzameld.

Het beeld dat uit dit onderzoek ontstaat is een indicatieve momentopname van structurele leegstand in de provincie. Het effect is heftig, gezien de harde definitie van leegstand: alles wat langer dan twee jaar leeg staat en waarvoor er geen bestuurlijk geaccordeerde plannen zijn. Er staat veel meer leeg, en veel zal nog leeg komen te staan, maar daar is men zich momenteel niet van bewust. Gebrek aan een goed overzicht is één van de bevindingen van dit onderzoek. Randvoorwaarde voor het maken van beleid is dat kennismanagement over dit thema ontwikkeld wordt.

Toch kan er ook een positief aspect genoemd worden. Leegstand biedt namelijk ook kansen. Kansen op herbestemming, kansen op hergebruik van ruimte en dus kansen om het waardevolle landschap te sparen!

Het Gelders Genootschap is blij met deze positieve gedachte en hoopt dan ook dat alle betrokken partijen deze kansen grijpen. Wij staan klaar om u hierbij met raad en daad terzijde te staan, zodat er gezamenlijk gewerkt kan worden aan een mooier Gelderland.

Namens vereniging het Gelders Genootschap,

Ir. C.E. van Esch  
Directeur



# 1. INLEIDING

## 1.1 RUIMTE EN KENNIS

Ruimte is belangrijk in Nederland. De vraag is echter hoe het mogelijk is dat in een land waarin zoveel aandacht is voor ruimtelijke kwaliteit, verrommeling en verloedering als gevolg van leegstand om zich heen grijpt. En waarom wordt in een dichtbevolkt land waar ruimte een schaars goed is, de bebouwde omgeving uitgebreid ten koste van het open landschap, terwijl op andere locaties leegstaande gebouwen wachten op een nieuwe gebruiker? Veel Nederlanders maken zich zorgen om het verdwijnen van het rurale landschap ten koste van bijvoorbeeld bedrijventerreinen. Iedereen wil immers in een aantrekkelijke omgeving wonen, werken, leven! Verval als gevolg van langdurige leegstand kan dusdanig pijnlijk bijdragen aan de verrommeling van het landschap, dat sloop soms de beste optie wordt.

Aanleiding voor deze studie is het gebrek aan kennismanagement van leegstand en herbestemming. We weten niet wat de huidige stand van zaken is omtrent de aard en omvang van leegstand en herbestemming in Nederland. We weten niet wie wat daarover weet en wat er niet geweten wordt. We weten niet waar die informatie dan wel te vinden is en hoe toegankelijk en actueel deze is. Ruimtelijk beleid is belangrijk, maar het ondersteunende kennissysteem ontbreekt op dit vlak!

## 1.2 DOEL

Het project *De Oude Kaart van Nederland* streeft ernaar een bijdrage te leveren aan de verbetering van de Nederlandse leefomgeving. Het project heeft tot doel het onderwerp leegstand en herbestemming als thema's te agenderen, en in kaart te brengen waar informatie en kennis daarover zich bevindt. Implementatie daarvan in het reguliere ruimtelijk beleid is het streven. Het getuigt van visie om in beleid en bestemmingsplannen te anticiperen op leegstand en herbestemming, om op deze wijze het waardevolle landschap te sparen. De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening verplicht tot het digitaal actualiseren van bestemmingsplannen en biedt dus een grote kans om de aanbevelingen van dit onderzoek te realiseren. *De Oude Kaart van Nederland* sluit hiermee aan bij de zogenaamde SER-ladder, die onder andere stelt dat ruimte die reeds beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie, zoveel mogelijk hergebruikt dient te worden alvorens uitbreiding van ruimtelijk gebruik aan de orde is.<sup>1</sup> Leegstand biedt dus ook kansen! Immers, door beleidsmatig te anticiperen op leegstand met revitaliseringsmethoden als herbestemming, herontwikkeling, herontwerp en hergebruik, kan zuinig met ruimte worden omgegaan en kan verdieping van de bestaande bebouwde omgeving gecreëerd worden. *De Oude Kaart van Nederland* vormt daarmee een tegenhanger van de het project *De Nieuwe Kaart van*

---

<sup>1</sup> De SER-ladder is geïntroduceerd in een advies van 17 december 1999, dat werd uitgebracht als reactie op de nota *Ruimtelijk Economisch Beleid* (REB). Het SER-advies is te vinden op: [www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/1990-1999/1999/b18120.aspx](http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/1990-1999/1999/b18120.aspx).

*Nederland*. Terwijl *De Nieuwe Kaart* plannen voor nieuwbouw weergeeft, brengt dit onderzoek de herbestemmingsmogelijkheden van de reeds bebouwde omgeving in kaart. Vandaar dus de titel van het project.

De uitvoering van *De Oude Kaart van Nederland* is een actiepoint in de meerjarenagenda van de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed en loopt parallel aan de principes van de beleidsnota *Mooi Nederland*.<sup>2</sup>

### 1.3 AFBAKENING

Het project *De Oude Kaart van Nederland* heeft als uitgangspunt gehad om binnen een tijdsbestek van vier maanden een beeld te schetsen van leegstand en herbestemming in de 12 Nederlandse provincies. Daarnaast heeft ook een onderzoek plaatsgevonden onder landelijke organisaties en overheidsinstellingen. Deze rapporten, met dezelfde aanpak en omvang,<sup>3</sup> vormen de bouwstenen voor een landelijk rapport. Dit rapport is het resultaat van twee maanden veldwerk in de provincie Gelderland. Middels interviews is geïnventariseerd bij welke overheden, marktpartijen en andere vastgoedprofessionals (commercieel en niet-commercieel) informatie en kennis aanwezig is over leegstand en in hoeverre op basis daarvan beleid ontwikkeld wordt.

Ten behoeve van de helderheid ten opzichte van de respondenten en de zuiverheid van de begrippen is een strakke definitie van leegstand gehanteerd, te weten structurele leegstand, waarbij voor 'structureel' een termijn van 2 jaar of langer gedefinieerd is. Ook begrippen als hergebruik, herontwikkeling en herontwerp zijn relevant, maar deze zijn minder strak gedefinieerd, omdat strikt genomen het onderzoek hier niet over gaat. Waar leegstand en herbestemming aan het begin liggen van een nieuw leven voor een object, komen de eerdergenoemde begrippen pas later in het proces aan de orde. Immers, eerst dient leegstand geïdentificeerd te worden en dient het object opgenomen te worden in een herbestemmingstraject.

### 1.4 VRAAGSTELLING

Richtinggevend voor het onderzoek is de vraag hoe de overheid kan anticiperen op leegstand, en herbestemming kan stimuleren. Deze vraag wordt onderzocht vanuit vijf deelvragen:

1. Welke gegevens met betrekking tot leegstaande complexen, terreinen en gebouwen zijn beschikbaar? In welke vorm zijn deze gegevens beschikbaar? Bij wie zijn deze gegevens beschikbaar? Waar kunnen deze gegevens gemeld worden?
2. Wordt er op basis van de beschikbare informatie beleid gemaakt? Is er sprake van direct of indirect beleid? Is beleid reactief of anticiperend? Op welk niveau wordt welk beleid uitgevoerd?
3. Wat is de omvang van leegstand en in welke sectoren speelt leegstand vooral?
4. Welke successen en knelpunten zijn er bij herbestemming?

---

<sup>2</sup> Zie: College van Rijksadviseurs (2006) *Visie Architectuurbeleid 2008+*. Den Haag: Atelier Rijksbouwmeester. [online] beschikbaar via: [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

<sup>3</sup> Kleine verschillen in de pilotrapporages (Zuid-Holland, Zeeland en Noord-Brabant) daargelaten.

5. Welke maatschappelijke trends liggen ten grondslag aan leegstand en hoe zullen deze zich naar verwachting in de toekomst manifesteren?

## 1.5 OPDRACHTGEVER EN UITVOERENDEN

Het project *De Oude Kaart van Nederland* is uitgevoerd in opdracht van de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, dhr. Fons Asselbergs.<sup>4</sup> Het onderzoek is gebaseerd op de eerder uitgevoerde pilotinventarisaties in de provincies Noord-Brabant (winter 2005 - 2006), Zuid-Holland en Zeeland (zomer 2007). In alle overige provincies zijn de inventarisaties uitgevoerd in de periode oktober 2007 – januari 2008. De landelijke projectcoördinatie was daarbij in handen van de Stichting Dorp, Stad & Land, Adviseurs Ruimtelijke Kwaliteit Zuid-Holland en Zeeland. Het coördinatieteam werd aangestuurd door een begeleidingsgroep waarin ook de Rijksadviseur zitting had. Naast de onderzoeken in de provincies is in dezelfde periode een onderzoek gehouden onder bovenprovinciale instanties. Uit de dertien rapporten tezamen ontstaat een momentopname van leegstand en functieverlies in Nederland, welke gerapporteerd wordt in het landelijk eindrapport (een publicatie onder auspiciën van het Atelier van de Rijksbouwmeester). Naast de provinciale rapporten en het landelijke eindrapport is, als derde deelproject, een digitale kaart ontwikkeld waarop leegstand gepresenteerd wordt.<sup>5</sup>

De inventarisatie in de provincie Gelderland is uitgevoerd door het Gelders Genootschap. De projectcoördinatie was in handen van Simon van den Bergh. Het projectteam bestond verder uit Eva ter Braak, Elyze Storms-Smeets en Werner Weijkamp.

## 1.6 UITVOERING

### 1.6.1 Opzet en methode

Het project *De Oude Kaart van Nederland* is opgebouwd uit vier componenten, te weten inventarisatie, analyse, interpretatie en conclusie en aanbevelingen. Het is een analytisch onderzoek, gebaseerd op een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden. De bestudering van relevante literatuur en berichtgeving in de media en de gevoerde interviews (zowel persoonlijk als telefonisch) vallen in de eerste categorie.<sup>6</sup> De kwantitatieve methoden zijn met name gebruikt om uit vastgoedlijsten leegstand en herbestemming te identificeren om op deze wijze een cijfermatige indicatie te verkrijgen van de problematiek en mogelijk gekozen oplossingen.

Bewust van de beperkte tijd en middelen die het project ter beschikking stonden, is een kader ontwikkeld voor het identificeren van informatiebronnen op basis van geografische spreiding, organisatietype (overheden, markt- en maatschappelijke partijen) en -omvang. Dit geeft tevens

---

<sup>4</sup> Asselbergs, F. (april 2005) *Jaarprogramma 2005-2009 Rijksadviseur CE*, [online] beschikbaar via: [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl).

Ministerie van OCW (22 juni 2007) *Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid*, [online] beschikbaar via: [www.minocw.nl](http://www.minocw.nl).

<sup>5</sup> De digitale kaart is te vinden via [www.oudekaartnederland.nl](http://www.oudekaartnederland.nl)

<sup>6</sup> Deze interviews zijn opgeslagen in een interviewbestand dat voor eventueel verder onderzoek te raadplegen is via de Stichting Dorp, Stad & Land.

één van de beperkingen van dit onderzoek aan: voor het veldwerk stond een maximale termijn van twee maanden en eenieder die met dergelijk onderzoek bekend is, weet dat dit zeer kort is. Ten tweede gaat dit onderzoek uitdrukkelijk uit van bestaande informatie en zijn er dus geen nieuwe onderzoeken opgestart of inventarisaties gemaakt. Bovendien was de medewerking van de instanties op basis van vrijwilligheid.

Ter ondersteuning van de uitvoering is een website ontwikkeld waarop respondenten op snelle en effectieve wijze kwantitatieve data konden invoeren, die vervolgens geautomatiseerd op een Google-maps kaart geprojecteerd zijn. Deze kaart, te vinden via [www.oudekaartnederland.nl](http://www.oudekaartnederland.nl) vormt een integraal onderdeel van dit rapport en geeft de locaties en de kenmerken van leegstaande objecten aan.

Met het oog op optimale benutting van bestaande netwerken zijn regionale welstandsorganisaties (RWO's) de hoofduitvoerenden van het project geweest. Deze RWO's hebben dagelijks contact met gemeenten, aanvragers van bouwvergunningen en beschikken bovendien over de nodige expertise ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. Naast het gemak van het netwerk voor het uitvoeren van het onderzoek, biedt een netwerk met contacten op uitvoeringsniveau, het project ook de kans het anticiperings- en implementatieaspect te versterken.

Ter vergemakkelijking van de uitvoering van het landelijke project heeft iedere RWO minstens één provincie onder de loep genomen.<sup>7</sup> Middels deze opzet zijn ruim 325 interviews gehouden. De betrokken uitvoerders werkten binnen een gedetailleerd uitvoeringskader (met templates en handreikingen), uitgezet door de landelijke projectcoördinatie, die ook de betrokkenen van permanente feedback voorzag. Binnen het uitgezette kader zijn de RWO's vrij geweest om de organisatie van de interviews op te zetten. In paragraaf 2.1 wordt de specifieke opzet voor Gelderland beschreven.

### 1.6.2 Uitgangspunten

Leegstand kan veel oorzaken hebben en hoeft niet per definitie een probleem te zijn. Leegstand van gebouwen en terreinen wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door: functieverlies door maatschappelijke ontwikkelingen, functieverlies door verandering van beleid of technische ontwikkelingen, beperkingen door regelgeving, schommelingen in de economische conjunctuur, beperkingen door bereikbaarheid of langdurige processen van herbestemming, herstructurering of sloop. Deze mogelijke categorieën van oorzaken, die allemaal zijn meegenomen in het onderzoek, kunnen verschillende typen leegstand tot gevolg hebben. Zo is er maatschappelijke leegstand, ervaringsleegstand, gevoelsmatige leegstand, juridische leegstand, planologische leegstand (veroorzaakt door vertraagde planvorming), wachtende leegstand, milieutechnische leegstand,

---

<sup>7</sup> De provincies Groningen, Friesland en Drenthe zijn uitgevoerd door het Drents Plateau, in de eerste twee gevallen namens respectievelijk Hûs en Hiem en Libau. Het Oversticht voerde het onderzoek uit in de provincie Overijssel en Flevoland. Het Gelders Genootschap heeft de provincies Gelderland en Limburg voor haar rekening genomen. De provincie Utrecht is namens Welstand en Monumenten Midden Nederland uitgevoerd door Stichting Dorp, Stad & Land, alwaar ook de onderzoeken voor Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland zijn uitgevoerd, de digitale kaart is gemaakt, en het landelijk eindrapport is geschreven. De provincie Noord-Brabant is de enige provincie waar geen RWO betrokken was; hier is het project uitgevoerd door onderzoeksbureau De Onderste Steen.

bewuste leegstand (om de prijs op te drijven), frictieleegstand (leegstand door het veranderen van gebruiker) en structurele leegstand.<sup>8</sup>

Om de uitvoering hanteerbaar te maken, is de inventarisatie beperkt tot terreinen, complexen en gebouwen die of structureel leegstaan of in de komende tien jaar hun huidige functie verliezen. Daarbij is leegstand voor meer dan twee jaar als *structureel* gedefinieerd. Deze definitie is afkomstig uit de kantorenmarkt, alwaar deze met name gebruikt wordt om structurele leegstand te onderscheiden van frictieleegstand.<sup>9</sup>

Gezien het doel van de kaart, namelijk het anticiperen op herbestemming, zijn terreinen, complexen en gebouwen waarvoor concrete plannen voor herbestemming of sloop bestaan, buiten het onderzoek gehouden. Helaas is de interpretatie van het begrip 'concrete plannen' nog steeds discutabel. In dit onderzoek is de betekenis van 'een concreet plan' opgevat als een plan dat bestuurlijk geaccordeerd is. De verkoop van een leegstaand gebouw is niet beschouwd als herbestemming en is dus als functieverlies opgenomen. Langdurige leegstand door het ontwikkelen van plannen voor herbestemming is afhankelijk van de fase waarin het plan verkeerde *wel* opgenomen! Ook tijdelijk herbestemd vastgoed is opgenomen in het onderzoek en op de kaart. Hoewel tijdelijke herbestemming de leefbaarheid van de omgeving bevordert en het verval van het gebouw enigszins tegen kan gaan, is tijdelijke herbestemming op lange termijn zelden een rendabele oplossing. Ook bij tijdelijke herbestemming dreigt het gevaar van verval. Het opnemen van tijdelijke herbestemming en structurele leegstand in één categorie biedt ook een aanzienlijk voordeel ten aanzien van de weergave op de kaart. Op deze wijze wordt immers de vraag of het gebouw mogelijk gekraakt kan worden, in het midden gelaten.

Dit is ook één van de redenen waarom woningen niet zijn opgenomen op de kaart. Daarbij komt dat er sprake is van krapte op de woningmarkt, de markt over het algemeen goed in de gaten wordt gehouden door commerciële partijen en woningcorporaties en dat woonhuizen zelden veranderen van functie. Waar deze toch structureel leegstaan, wordt meestal overgegaan tot herstructurering en sloop. Daarom is ook tijdens het onderzoek naar trends relatief minder aandacht besteed aan woningen.

Bij de objecten die op de kaart staan, is geen onderscheid gemaakt tussen cultuurhistorisch waardevolle en minder waardevolle gebouwen. De mogelijkheden voor herbestemming zijn immers niet alleen afhankelijk van de cultuurhistorische waarde van een gebouw. Het is aan de gebruiker van de kaart om de mogelijkheden voor herbestemming of sloop af te wegen. Aan de objecten op de kaart kan geen andere waarde toegekend worden dan het feit dat deze gebouwen of langer dan twee jaar leegstaan of hun functie kwijt zullen raken.

---

<sup>8</sup> Bekijk voor meer algemene informatie over leegstand en herbestemming bijlage 4.

<sup>9</sup> Deze definitie is overgenomen uit het onderzoek van de Stec Groep en uit de brochure *Wonen op de Zaak*. Voor nieuwe kantoren, van na 1990, geldt dat een periode van 3 jaar als structurele leegstand wordt aangemerkt. Dit verschil is binnen ons onderzoek verwaarloosbaar. Overigens definieert de 'Herbestemmingswijzer' een termijn van 3 jaar leegstand als structurele leegstand. Dit ter onderscheid van frictieleegstand en conjuncturele leegstand.

Geuting, E., Voerman E. (juni 2006) *Analyse kantorenmarkt Zuid-Holland, Stec Groep aan Provincie Zuid-Holland* [online] beschikbaar op: [www.zuid-holland.nl/index/overzicht\\_alle\\_themas/thema\\_economie\\_werk.htm](http://www.zuid-holland.nl/index/overzicht_alle_themas/thema_economie_werk.htm).

Ministerie van VROM (maart 2006) *Wonen op de zaak, transformeren van kantoren in woningen* [online] Beschikbaar via: [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl).

Hek, M., Kamstra, J., Geraedts, R. (2004) *Herbestemmingswijzer. Herbestemming van bestaand vast*. Delft: Publikatie Bouwkunde.

### 1.6.3 Kaart

De tijdens het project ontwikkelde digitale kaart, die de potentie heeft zich tot een interactief beleidsinstrument te ontwikkelen, bestaat uit twee soorten informatie. Enerzijds is dat de *objectinformatie*: gegevens over een concreet leegstaand gebouw of terrein. Anderzijds is dat meer *kwalitatieve* informatie over te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen die leegstand veroorzaken. Beide soorten informatie zijn verkregen van de respondenten.

De respondenten is verzocht informatie over concrete leegstaande objecten in te vullen in een online dataformulier.<sup>10</sup> Deze data zijn weergegeven op een digitale kaart in Google Maps: *De Oude Kaart van Nederland*. De complete inventarisatie heeft ruim 800 objecten opgeleverd waarvan bekend is dat ze structureel leegstaan, tijdelijk herbestemd zijn of in de toekomst hun functie verliezen. De objecten zijn verdeeld in overheid, welzijn, wonen en economie, op basis van de typologie van het terrein, complex of gebouw. Waar bekend, is de eventuele monumentale status van het object vermeld evenals het vloeroppervlak. Adresgegevens zijn uit privacyoverwegingen achterwege gelaten. De locatie op de kaart is gebaseerd op de postcode van het object en geeft daarom een indicatie van de plek, waarbij overigens niet tot adresniveau ingezoomd kan worden op de kaart.

Door selectiecriteria aan te geven kan een deel van de objecten op de kaart geselecteerd worden, bijvoorbeeld alleen de rijksmonumenten en/of alleen de leegstaande religieuze gebouwen etc.

Door op een object te klikken verschijnt gedetailleerde informatie over dit object. Vervolgens kan doorgeslikt worden naar trendinformatie die op het object van toepassing is. Dit kan achtergrondinformatie zijn over de oorzaken van leegstand die voor de betreffende categorie waarin het object valt van toepassing is, of informatie over het leegstandsbeleid van de gemeente waarin het object ligt.

In eerste instantie geeft de kaart dus in één oogopslag de herbestemmingsopgave in Nederland weer. In tweede instantie wordt ook een indicatie gegeven van de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen.

### 1.6.4 Beperkingen van de onderzoeksmethodes

Zowel de kaart als het rapport zijn gebaseerd op reeds bestaande inventarisaties. Daardoor bestaat het gevaar dat het resultaat van *De Oude Kaart van Nederland* ten onrechte een beeld van volledigheid suggereert; de kaart geeft alleen een indruk van leegstaande gebouwen en niet van de omvang van leegstand. Respondenten is gevraagd de bij hen bekende leegstand in te voeren op een digitaal invoerformulier gekoppeld aan een database.<sup>11</sup> Door de gekozen methode komen juist in het oog springende gebouwen, waar al enige aandacht voor is, op de kaart te staan. Over een gemeente waar weinig inzicht is in leegstand van gebouwen, kan de indruk ontstaan dat er weinig

---

<sup>10</sup> In bijlage 2 is een weergave van het invulformulier te vinden.

<sup>11</sup> Fouten in de spelling van adressen bij de invoer van data door respondenten kan leiden tot een onjuiste plaatsbepaling van de objecten op de kaart (deoudekaart.nl) Een foutieve adresinvoer verandert Google automatisch in het meest waarschijnlijke alternatief en dit adres wordt omgezet in een plaatsbepaling op de kaart. Helaas kunnen er bij deze automatische aanpassing van Google fouten ontstaan. Naar onze verwachting zijn deze fouten echter minimaal, temeer omdat alle tijdig ingevoerde objecten gecontroleerd zijn.

leegstand voorkomt. Het tegendeel is eerder waar: daar waar veel kennis is over leegstaande en leegkomende gebouwen, is de zorg voor de leefomgeving groter. *De Oude Kaart* is daarom niet zonder de toelichting te lezen.

De inventarisatie is mede uitgevoerd vanuit de verwachting dat het voor vastgoedeigenaren voordelig zou zijn om in een vroeg stadium gebruikers voor leegkomend vastgoed te vinden, maar in werkelijkheid zijn er diverse redenen aan te wijzen waarom het openbaar maken van leegstand de eigenaar geen voordeel *lijkt* te bieden. Om commerciële reden kunnen vastgoedeigenaren zich niet willen uitlaten over aan- of verkoopplannen. Het komt voor dat makelaars langdurige leegstand proberen te verbloemen om waardevermindering van een pand tegen te gaan. Daarnaast spelen religieuze (bij religieuze objecten of complexen) en emotionele motieven mee. Om die reden wordt bijvoorbeeld zeer voorzichtig omgegaan met informatie over de toekomst van de kerk. Een laatste, niet onbelangrijke reden om leegstand niet openbaar te maken, is dat een langdurig leegstaand gebouw het risico loopt, gekraakt te worden of doelwit te worden van vandalisme. Uiteraard is tijdens de uitvoering getracht de inventarisatie zo min mogelijk te laten belemmeren door gefundeerde tegenargumenten te gebruiken en, waar het gevoelige kwesties betrof, zorgvuldig om te gaan met de privacy van de betrokkenen. Echter, de basis van vrijwilligheid waarop de medewerking van de respondenten gestoeld was, werd toch soms als een belemmering ervaren.

## 1.7 LEESWIJZER

Deze rapportage vat de resultaten samen van het onderzoek naar kennis en beleid over leegstand en herbestemming, en de maatschappelijke trends die daaraan ten grondslag liggen. De resultaten van de inventarisatie van leegstaande objecten zijn geprojecteerd op een digitale kaart die te vinden is via [www.oudekaartnederland.nl](http://www.oudekaartnederland.nl). De kaart en deze rapportage vullen elkaar aan, het één kan niet zonder het ander bekeken dan wel gelezen worden.

Met het doel om de verschillende provinciale rapporten in een groter raamwerk te plaatsen, is de inleiding voor alle provinciale rapporten geschreven door het projectbureau *De Oude Kaart van Nederland*.<sup>12</sup>

Hoofdstuk 2 gaat in op de situatie zoals die specifiek voor de provincie Gelderland geldt. Paragraaf 1 behandelt de wijze waarop het onderzoek in deze provincie is uitgevoerd. In de volgende paragraaf wordt weergegeven in hoeverre er in de provincie gegevens beschikbaar zijn over leegstand, van welk type deze zijn en bij welke organisaties deze gevonden kunnen worden. Vervolgens beschrijft paragraaf 3 in hoeverre er door de verschillende organisaties beleid gevoerd wordt en welke middelen er zijn om leegstand tegen te gaan. Paragrafen 4 en 5 schetsen een beeld van leegstand en herbestemming in de provincie. In paragraaf 6 wordt voor verschillende bestemmingen beschreven welke oorzaken er zijn voor leegstand en worden de trends voor de toekomst geschetst. Deze paragraaf heeft dus een voorspellende waarde. In hoofdstuk 3 worden de conclusies van de belangrijkste bevindingen en de aanbevelingen weergegeven.

---

<sup>12</sup> De inleiding is geschreven door GerhardMark van der Waal en Hilde Harmsen.

Tenslotte is in het rapport een groot aantal concrete voorbeelden van leegstand weergegeven, waaruit blijkt 'hoe het niet moet' , maar, ter inspiratie, ook een groot aantal voorbeelden van succesvolle herbestemming. Deze zijn verspreid over het rapport opgenomen. Overigens bevat het rapport ook een aantal bijlagen, in eerste instantie bedoeld voor de opvolging van de resultaten, maar ook om een vollediger beeld van de gevolgde werkwijze te geven.



## Herbestemming in Gelderland Gemaal De Oude Horn te Acquoy

Helemaal in het westen van de provincie Gelderland, bijna op de grens tussen de gemeenten Leerdam (Zuid-Holland) en Geldermalsen (Gelderland) ligt gemaal De Oude Horn. Het stoomgemaal, gebouwd in 1857, is meer dan honderd jaar in bedrijf geweest tot het in 1962 werd vervangen door een nieuw gemaal. Dat leidde een periode van leegstand in. Zonder functie en beheerder geraakte het gebouw in verval tot het in 1978 in gebruik werd genomen als ambachtelijke glasblazerij.

Het witgeschilderde pand bestaat uit drie bouwdelen, is nog voorzien van het gietijzeren schoeprad en gedekt met Oegstgeester pannen. Hoewel de technische installatie ondertussen verdwenen is, herinnert het in zijn hoofdvorm en locatie aan het natte verleden ervan. De nieuwe functie, de glasblazerij, haakt regelrecht in op de Leerdamse reputatie van glasstad.

Bijzonder aan deze herbestemming is de verregaande betrokkenheid van de Lionsclubs uit Leerdam en Geldermalsen en de aansluiting bij een lokaal ambacht. Gebouw, gewoonten en mensen komen er in figuurlijke zin samen.



## Leegstand in Gelderland Steenfabriek Emptepol te Westervoort en Duiven

Iedere dag rijden er duizenden, zo niet tienduizenden mensen langs: de steenfabriek aan de zuidoostelijke oever van de IJssel pal naast de A12. De fabriek doet al sinds halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw geen dienst meer als zodanig, maar functioneert tegenwoordig als 'opslag'. Het gebouw heeft een zeer karakteristieke vorm en de gesloten pannenkop draagt hier het meest aan bij. Op het terrein zijn op maaiveldniveau nog resten van vroegere fabrieken te zien. Niet alleen het beeld, maar ook de gebouwen zelf geven zeer veel prijs over de geschiedenis van de plaats én van de baksteenindustrie zoals die zich in de loop van de eeuwen heeft ontwikkeld. Het is daarmee onvermoed een belangrijke getuige van een industrie die zoveel heeft betekend voor de geschiedenis van Westervoort, maar ook van andere aan rivieren gelegen plaatsjes in het land.

Op het moment wordt naarstig gezocht naar de mogelijkheden voor gebouw en terrein, iets wat wordt bemoeilijkt doordat het verspreid ligt over het grondgebied van twee gemeenten (Westervoort en Duiven). Ook de nabijheid van de snelweg maakt herbesteding in verband met geluidsoverlast een lastige kwestie.

## 2. LEEGSTAND EN HERBESTEMMING IN GELDERLAND

Gelderland heeft boven alles een groen imago. De meeste mensen denken bij deze provincie in de eerste plaats immers vaak aan natuur en landbouw, of boerennatuur. Het zal dan ook tot weinig verbazing leiden dat functieverandering door de dynamiek in de agrarische sector een veel voorkomend fenomeen in deze provincie is.

Daarnaast zal ook niemand opkijken van de vrijkomende gebouwen met een religieuze functie. De trend van ontkerkelijking is landelijk en is ook in Gelderland duidelijk waarneembaar. Minder bekend zal men in het algemeen zijn met het rijke industriële verleden van de provincie. Deze fabriekscomplexen zijn in veel gevallen inmiddels aan een tweede leven toe. De recente inspanningen rondom de herbestemming van de Tricotfabriek in Winterswijk of de DRU, een voormalige ijzergieterij in Ulft, zijn hier aansprekende én veelbesproken voorbeelden van. Leegstand en herbestemming zijn kortom actuele onderwerpen in deze provincie en hebben er bovendien vele verschillende gezichten. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan. Alvorens achtereenvolgens de methode, onderzoeksgegevens, het bestaande beleid en de feitelijke situatie uit de doeken te doen, wordt eerst een beeld gegeven van wat misschien wel de mooiste, maar zeker de meest gevarieerde provincie van het land is.

Gelderland is met bijna 5000 vierkante kilometer landoppervlakte de grootste provincie van Nederland. Dit oppervlak herbergt een rijke variatie aan steden, dorpen en landschappen. Gelderland valt uiteen in drie kwartieren of regio's, met een eigen, min of meer samenhangend karakter: het Rivierengebied, de Achterhoek, en Veluwe en Vallei. De provincie telt bijna twee miljoen inwoners, maar door zijn grote oppervlakte een zeer gemiddelde bevolkingsdichtheid: 397 inwoners/km<sup>2</sup>. Er zijn 56 gemeenten in Gelderland; deze verschillen sterk in grootte, bewonersaantallen, mate van verstedelijking en dominante economische functie. Het is dan ook zo goed als onmogelijk om generaliserende uitspraken over de provincie te doen.

De provincie telt drie waterschappen, waarvan de grenzen over de provinciegrens heen lopen: Rivierenland, Rijn en IJssel, en Vallei en Eem. Binnen de provincie liggen 56 de kleinste van de Nederlandse gemeenten in inwoners (Rozendaal, ca. 1.500 inwoners) en oppervlak (Westervoort, ca. 8 km<sup>2</sup>) tot een paar van de grootste (Apeldoorn, 341 km<sup>2</sup> en Ede, 318 km<sup>2</sup>). De grootste steden van Gelderland zijn Nijmegen, Arnhem, Apeldoorn en Ede.

In bestuurlijk opzicht is het vermeldenswaardig dat in Gelderland veel plaatsvindt via de zogenaamde WGR-regio's. In dit afstemmende overleg tussen provincie en groepen gemeenten wordt veel beleidsvoorbereidend werk verricht.

Door de grootte van en variatie binnen de provincie zijn alle economische sectoren goed vertegenwoordigd, hoewel er dus grote regionale verschillen zijn. In het westen heeft men vanzelfsprekend meer met uitloop vanuit de Randstad te maken, terwijl in de Achterhoek nog een sterk agrarisch karakter heerst. Toerisme en recreatie spelen door de hele provincie een steeds belangrijker rol.

De provincie voert een sterk, regisserend beleid. Het Streekplan en het waterhuishoudingsplan – alle grote rivieren stromen door of langs Gelderland – maar ook de cultuurhistorische nota

Belvoir2, hebben grote impact op het gebruik van de ruimte, leegstand en de haalbaarheid van herbestemmingsvraagstukken.

## 2.1 METHODE

In Gelderland is in het kader van *De Oude Kaart van Nederland* gekozen voor een onderzoeksmethode die nauw aansluit bij het bestaande netwerk van het Gelders Genootschap, de regionale welstandsorganisatie in Gelderland. Het Genootschap is een vereniging van gemeenten, en de adviseurs van het Gelders Genootschap komen een paar keer per maand in ieder gemeentehuis, meestal voor contact met ambtenaren en kwaliteitscommissies<sup>13</sup>, soms ook met B&W of raadsleden en –commissies.

Voor het onderzoek zijn verschillende actoren op verschillende manieren benaderd. In algemene zin is gekozen voor de volgende aanpak. Eerst zijn brieven verstuurd naar contactpersonen en relevante gemeentelijke diensten (ontwikkeling, bouwen en wonen, cultuurhistorie), daarna is een persbericht uitgegaan – dat overigens door geen van de regionale kranten is opgepakt – vervolgens is het onderwerp aangekaart in de meeste commissies waar het Gelders Genootschap zitting in heeft (afhankelijk van het vergaderritme van de commissies). Tenslotte is men benaderd voor een interview. Dit laatste is zowel persoonlijk als telefonisch gebeurd. In onderstaande tabel is te zien hoeveel actoren er per categorie zijn en met welke middelen is gepoogd deze groepen op de hoogte te stellen van ons onderzoek om zo nauwkeurig mogelijke informatie op tafel te krijgen. Uiteindelijk ontving het Genootschap circa 100 adressen van leegstaande gebouwen of complexen en voerde men 21 diepte-interviews.<sup>14</sup> Van deze 100 adressen bleken er 45 zodanig ingevuld dat zij geen opname in het databestand verdienden. Deze zullen worden aangevuld, zodat opname alsnog mogelijk is.

### Benadering actoren

Organisatie	Aantal actoren	Toegezonden informatieberichten	Toegezonden enquêteformulieren	Gevoerde diepte-interview
Gemeenten	112	112	112	9
Diensten	56	56	56	
Ambtenaren	56	56	56	
Bisdommen	2	2	0	2
Regio's	6	6	6	6
Waterschappen	3	3	3	3
Provincie	1	1	1	1

<sup>13</sup> Monumentencommissies, welstandscommissies, integrale commissies ruimtelijke kwaliteit etc.

<sup>14</sup> Dit aantal is exclusief de leegstandsinformatie van bovenprovinciale organisaties.

Hoewel alle actoren grofweg op dezelfde manier, met dezelfde informatie benaderd zijn, zijn er toch verschillen aan te geven. Hieronder wordt verder ingegaan op de belangrijkste methodologische verschillen tussen de categorieën.

### **2.1.1 Gemeenten**

Alle bekende ambtenaren cultuurhistorie en alle diensten *Bouwen en Wonen* hebben een brief met toelichting en formulieren ontvangen. In alle gemeenten (ca. 40) waar het Gelders Genootschap betrokken is bij cultuurhistorische zorg, is het project in de monumentencommissie aan de orde geweest en zijn leegstandsformulieren uitgedeeld. De grootste gemeenten en gemeenten waar leegstand verwacht mag worden zijn nagebeld. Nabellen vond plaats op basis van de ervaring van het Gelders Genootschap met deze gemeenten. Uiteindelijk zijn alle 56 Gelderse gemeenten per post benaderd. Daarnaast zijn de volgende gemeenten eveneens voor een interview benaderd: Winterswijk, Apeldoorn, Doetinchem, Arnhem, Nijmegen, Tiel, Bronckhorst, Barneveld, Ede.

### **2.1.2 Provincie**

Ook de Provincie is in eerste instantie per post benaderd, zowel de afdeling Ruimtelijke Ordening als de onderafdeling cultuurhistorie. Deze zijn vervolgens persoonlijk benaderd, via de voor het Gelders Genootschap gangbare kanalen. Met de afdeling Economische Zaken is een interview gehouden. De onderafdeling cultuurhistorie is begin januari 2008 nog benaderd.

### **2.1.3 Waterschappen**

De waterschappen zijn eerst per brief en daarna telefonisch benaderd. Er is in eerste instantie contact gezocht met de voor het Gelders Genootschap reguliere contactpersonen. Van daaruit is doorgevraagd om bij de juiste persoon uit te komen. Ook is gestart via de algemene nummers. Vaak kwam men dan via de afdeling Communicatie of Informatievoorziening bij de juiste personen uit. In Gelderland zijn drie waterschappen actief: Rivierenland, Vallei en Eem, en Rijn en IJssel.

### **2.1.4 Regio's**

De WGR-regio's - Stadsregio Arnhem Nijmegen, Stedendriehoek, Achterhoek, Vallei, Noord-Veluwe en Rivierenland – zijn telefonisch benaderd. Deze regio's zijn in de provincie Gelderland van groot belang, omdat hier gemeentegrens-overstijgende afspraken worden gemaakt, zowel tussen gemeenten en provincie als tussen gemeenten onderling. De afspraken worden door de respectievelijke gemeenteraden gecontroleerd en al dan niet overgenomen. Wel heeft de regio in principe de macht om beleid aan de gemeenten op te leggen, als dat in het algemeen belang is.

### **2.1.5 Bisdommen**

De parochies in Gelderland vallen onder twee bisdommen: het aartsbisdom Utrecht en het bisdom Roermond. In beide gevallen is via het algemene nummer contact gezocht met de bisdommen. Van

daaruit werd met de bouwadviseurs gesproken, die in algemene zin aangaven dat leegstand en herbestemming actuele thema's zijn, maar dat voor verdere informatie overleg met de communicatieafdeling vereist was. Via deze afdelingen zijn we uiteindelijk aan informatie gekomen.

## 2.2 BESCHIKBAARHEID GEGEVENS

Leegstand en herbestemming zijn merkwaardige studieobjecten: hoewel het onderwerp bij de meeste actoren wel bekend was – dat wil zeggen: men was op de hoogte van de problematiek in algemene zin – waren maar weinig organisaties voorbereid op vragen rondom dit onderwerp. Zo bleek men in Gelderland bijna nergens een structureel en actueel overzicht te hebben in de leegstand. Dat is ook weinig verwonderlijk: het is niet als een taakveld geformuleerd door de overheid. Leegstand is vervelend, maar niet illegaal. Zolang het niet de spuigaten uitloopt, is er eenvoudigweg geen behoefte aan een compleet overzicht. De eerste reactie van de meeste ondervraagden is dan ook dat men geen dekkend overzicht in de problematiek heeft.

Dat betekent echter niet dat men totaal geen inzicht heeft. Het hebben van inzicht in leegstand lijkt echter afhankelijk te zijn van een viertal factoren:

1. *Men moet zich bewust zijn van (vormen van) leegstand, bijvoorbeeld als gevolg van een maatschappelijke vraag.*

Dit kan het beste worden geïllustreerd met concrete voorbeelden. Als gevolg van de discussie rondom de verrommeling bij bedrijventerreinen op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau, is men hier en daar aan de gang gegaan om de leegstand op dit vlak in kaart te brengen. Een ander, meer lokaal, voorbeeld is de aandacht voor de problematiek met de *Scholtegoederen* en het *Strandbad* in Winterswijk. Pas nadat de openbare discussie zich op deze onderwerpen richtte, is men begonnen met het formuleren van beleid.

2. *De geïnterviewde moet zich betrokken voelen bij de problematiek.*

Dit punt beslaat zowel het collectieve als het individuele niveau. Leegstand is immers niet automatisch en direct een collectief probleem. Pas wanneer het tot lastige situaties komt als gevolg van leegstand – sociaal onveilig, onhygiënisch, veel ruimtelijke druk, opwarmen van grond – wordt leegstand een item.

De organisatie of overheid moet eerst het gevoel hebben verantwoordelijkheid te dragen, voordat men in actie komt. Om deze reden heeft de Stadsregio Arnhem Nijmegen (voorheen Knooppunt) inzicht in de leegstand van kantoorpanden op het eigen grondgebied.

3. *De geïnterviewde moet de tijd en gelegenheid krijgen zich de problematiek eigen te maken.*

Niet alleen moet men zich betrokken voelen, men moet ook de tijd krijgen om zich te verdiepen in leegstand en herbestemming. Dit vraagt om betrokkenheid van het management/bestuur bij leegstand, bijvoorbeeld in de vorm van een vastgestelde beleidsnotitie of voor leegstand en herbestemming gereserveerde uren.



## Herbestemming in Gelderland Diepenbrock & Reigers te Ulft

Ooit was de Oude IJssel geflankeerd door een groot aantal ijzergieterijen. De ijzererts werd aangevoerd over het water en verliet de fabrieken in de vorm van half- en eindfabrikaten langs dezelfde weg. De ovens werden gestookt met de bomen uit de Achterhoekse bossen en de fabrieken werden bemest – of eigenlijk voornamelijk bemand – door de goedkope arbeid in deze arme streek.

In Ulft was het Diepenbrock & Reigers Ulft (DRU) die tussen 1774 en 1997 stap voor stap een enorm fabriekscomplex wisten te ontwikkelen, hoewel de bloeiperiode tussen 1890 en 1930 lag. Het complex telt tegenwoordig nog negen onderdelen, waarvan de emailleerfabriek met watertoren misschien wel de meest bekende is. Veel gebouwen komen van de tekentafel van vader en zoon Beltman, uit Enschede.

Het terrein en de gebouwen worden op het moment geschikt gemaakt voor een divers aantal herbestemmingen. Zo zal de gemeente er een aantal belangrijke functies vestigen: een theater, een poppodium, de bibliotheek en het Nederlands IJzermuseum. Het wordt, met andere woorden een cultuurcluster voor Ulft op de plaats die de lokale cultuur zo lang een gezicht heeft gegeven. Het plan wordt, zoals zo vaak, gedeeltelijk gefinancierd door de ontwikkeling van zowel vrije sector- als sociale woningbouw woningen in een aantal complexen. Werkelijk bijzonder aan de herbestemming is de manier waarop de gemeente ook zelf zal deelnemen aan het nieuwe gebruik: de gemeenteraad zal er vanaf 2009 vergaderen en maakt daarmee duidelijk dat herbestemming een goede manier is om bestaande gebouwen en nieuwe vragen goed op elkaar af te stemmen.



## Leegstand in Gelderland Radio Kootwijk te Apeldoorn

Eén van de bekendste leegstaande gebouwen in het land is misschien wel gebouw A, het zendstation van Radio Kootwijk. Het figureert regelmatig in verschillende televisieseries en mag zich zelfs beroepen op een belangrijke rol in een echte Hollywoodkaskraker. Het gebouw is, met andere woorden, zeer karakteristiek en aansprekend. Het lukt echter maar moeilijk om een duurzame herbestemming voor het pand te vinden. De combinatie van het kathedraalachtige volume en de buitengewoon kwetsbare en tranquille natuurlijke omgeving verdraagt maar weinig functies. Een gebouw van dat volume vraagt immers om mensen, en een omgeving met die eigenschappen vraagt om rust. Zonder twijfel is te stellen dat een dergelijk gebouw in een meer stedelijke omgeving veel sneller aan een nieuw leven geholpen zou kunnen worden.

#### *4. Er moet een beleidsvoornemen zijn het probleem op te lossen.*

Voor overheden geldt dat men het traject van in kaart brengen alleen maar ingaat als men het probleem ook wenst op te lossen. Voor particulieren en belangenorganisaties ligt dit anders. Zij kunnen de problematiek ook inventariseren om informatie te krijgen en te verspreiden.

Met deze vier opmerkingen in het achterhoofd kan nader naar de beschikbare informatie gekeken worden. Het bleek dat geen van de ondervraagden een compleet of dekkend overzicht had in leegstand en herbestemming van de eigen objecten of het eigen grondgebied. Men wist daarentegen bijna altijd wel een aantal objecten te noemen. Helaas bleken deze niet altijd bruikbaar als gevolg van de gehanteerde definities. Zo kwam het voor dat men wel objecten wist aan te wijzen buiten het eigen grondgebied, of plannen die eigenlijk al zo goed als rond waren. Dit laatste leidt tot het vermoeden dat men – vooral in gemeenten – een nogal bescheiden opstelling heeft als het gaat om de eigen kennis op het gebied van leegstand. Men durfde de vinger niet altijd op de zere plek te leggen, misschien wel uit angst het moeizame herbestemmingsproces te frustreren.

Na wat doorvragen bleek men, zo gespreid over de provincie, toch wel een aantal thema's in kaart te hebben gebracht. Als dat niet in een sluitend databestand was, dan toch wel fragmentarisch in de hoofden van verschillende geïnterviewden. Zo wist men in de Achterhoek veel te vertellen over vrijkomende boerderijen en het probleem dat herbestemming van deze objecten met zich meebrengt. Vooral complexen met meerdere, aan elkaar gebouwde beuken zijn lastig te herbestemmen. In stedelijke regio's – de stadsregio en Apeldoorn – bleek men zich meer op leegstand in de sectoren kantoorruimte en bedrijven- en industrieterreinen te concentreren.

In de hierna volgende paragrafen volgt per categorie-actor een analyse van de beschikbaarheid van de gegevens.

### **2.2.1 Gemeenten**

Geen van de ondervraagde gemeenten had een compleet overzicht van de leegstands- en herbestemmingsvraagstukken op het eigen grondgebied. Wel wist men, vaak na enig doorvragen, thema's en toegepaste oplossingen voor gedeelten van de problematiek aan te dragen. Er was, met andere woorden, een globaal inzicht in de problematiek.

Als het ging om het aanleveren van concrete gebouwen, was men een stuk terughoudender. Een aantal ambtenaren kon wel leegstaande objecten noemen, maar meestal bleven de ingevulde formulieren achterwege. Dit werd vooral ingegeven door voorzichtigheid bij de gemeenten. Als men niet voor 100% zeker wist dat het om een structureel leegstaand gebouw ging, kwam er geen formulier. Regelmatig was dit uit angst het vaak ingewikkelde herbestemmingsproces niet te frustreren.

Er is geen preventief beleid dat expliciet gericht is op het voorkomen van leegstand en het stimuleren van hergebruik in het algemeen. Vaak probeert men dit middels flankerend beleid op te lossen: Monumentenwet, Woningwet, welstandsnota, ruimtelijke ordeningsinstrumenten etc. Daar

het voorkomen van leegstand vrijwel nooit een expliciet onderdeel van de genoemde beleidsvelden is, vindt het oplossen van leegstand op reactieve wijze plaats.

### **2.2.2 Provincie**

In de provincie Gelderland houdt vooral de afdeling Economische Zaken zich bezig met het onderwerp leegstand. Het beleid is vooral gericht op bedrijfspanden en bedrijventerreinen. Je zou kunnen zeggen dat het op het moment een onderdeel van het beleid aan het worden is. Men bevindt zich op het moment in een oriënterende fase: er wordt gekeken naar de leegstand, maar concreet beleid op dit vlak is er nog niet.

De provincie geeft aan nog niet te kunnen anticiperen op leegstand. Men geeft echter wel aan dat men weet dat 'de projectontwikkelaars' dat wel kunnen. Het gegeven dat er volop terreinen en gebouwen ontwikkeld worden terwijl er behoorlijk wat leegstand is, wordt (in ieder geval) ambtelijk inmiddels wel als problematisch ervaren. De gegevens over leegstand op deze bedrijventerreinen zijn verzameld door Stec Groep, en door de provincie online gezet. Daarnaast heeft de provincie ook een actuele dataset met leegstand online staan. Deze informatie wordt zo'n duizend keer per maand bekeken. De gegevens worden geraadpleegd door de gemeenten zelf, maar ook door makelaars. Hoewel niet alle leegstand uit deze dataset voldoet aan de in dit onderzoek gehanteerde definitie, is het belangrijk om op te merken dat er hier dus sprake is van een overheid die zich richt op een gedeelte van de problematiek én dat men met deze informatie tegemoet komt aan een maatschappelijke vraag.

Door de monitoring door de provincie is goed te merken dat leegstand buitengewoon conjunctuurgevoelig is. Wat in opgaande tijden vooral frictieleegstand is, kan in tijden van neergang omslaan in vervelende, langdurige leegstand.

### **2.2.3 Waterschappen**

Het beheer van het gebouwenbestand is bij ieder waterschap weer anders geregeld. Toch zijn er overeenkomsten te noemen. De waterschappen voeren allemaal hun eigen beleid. Er is geen eenvormig herbestemmingsbeleid dat door alle waterschappen in de provincie of het land gedragen wordt. Daarnaast is de kennis over het eigen bezit binnen een waterschap enigszins verspreid of versnipperd. Zo leidde de zoektocht langs verschillende afdelingen met eigen objecten: zuivering, waterbeheer of facilitair management. Binnen deze afdelingen was het vaak redelijk snel mogelijk iemand te spreken die vanuit zijn takenpakket met leegstand en herbestemming te maken had. Hoewel leegstand niet in anticiperende zin onderdeel van het beleid uitmaakt, is er dus blijkbaar altijd iemand te vinden die zich de problematiek eigen had gemaakt. Men zou kunnen concluderen dat het onderwerp tot op heden reactief is benaderd door de waterschappen. De handelwijze is dan als volgt. Men constateert (aanstaande) leegstand. Er wordt gekeken of het object voor eigen hergebruik geschikt is. Wanneer dat het geval is, is er eigenlijk geen probleem. Binnen korte tijd kunnen plannen voor het gebruik gemaakt worden. Ook wanneer er binnen de eigen organisatie geen functie gevonden wordt, is het probleem voor het waterschap maar beperkt. Men stoot het gebouw af en is daarmee niet langer probleemeigenaar.



## Herbestemming in Gelderland Villa Ruimzicht te Doetinchem

In Doetinchem staat aan de Ds. van Dijkweg een grote villa op een ruime, landschappelijk ingerichte kavel. Dit is villa Ruimzicht; een markant pand uit 1853 met een markante geschiedenis. Het was oorspronkelijk gebouwd als buitenplaats, maar werd binnen enkele decennia gekocht door dominee Van Dijk – naar wie later de weg is genoemd – om er een internaat voor de opleiding tot predikant te beginnen. Weer later, in de twintigste eeuw, is het gebouw ook nog in gebruik geweest als school. Sinds 2007 biedt het gebouw onderdak aan een nieuwe functie: er is een viersterren restaurant en hotel in gevestigd. Voor dit plan is niet alleen gekeken naar de manier waarop het gebouw moest worden heringericht, maar ook de aansluiting van het gebouw op zijn groene omgeving kreeg volop de aandacht. Deze laatste herbestemming was er dus één in een lange rij en het gebouw kan daarmee weer een periode van bloei tegemoet zien. De villa heeft onmiskenbaar kwaliteit en dankt daaraan wellicht zijn flexibiliteit om in de loop der eeuwen steeds weer nieuwe functies onderdak te kunnen bieden. Wie werkt, woont of verblijft nu niet graag in een mooi gebouw?



## Leegstand in Gelderland ENKA-terrein te Ede

In 1911 werd in Arnhem de Eerste Nederlandse Kunstzijdefabriek Arnhem (ENKA) opgericht. Na een aantal jaren van bloei, met name ingegeven door de Eerste Wereldoorlog, liet de directie een fabriek bouwen in Ede. De keus viel op deze plaats vanwege de goedkope grond, de beschikking over schoon water en de nabijheid van een spoorweg. Het terrein werd in de loop van de twintigste eeuw verder ontwikkeld en er ontstond een groot complex met – inmiddels – monumentale fabrieksgebouwen. In 2002 werden de productieactiviteiten op het terrein gestaakt en verloren de gebouwen hun functie. In 2003 werd het terrein opgekocht en momenteel is de herontwikkeling in handen van de Grondbank Bennekomseweg Ede CV, een samenwerkingsverband tussen projectontwikkelaars en financiers. Hoewel de gemeenteraad in 2005 een masterplan vaststelde, zijn de definitieve ontwikkelingsplannen nog altijd niet vastgesteld en treedt verder verval op.

#### **2.2.4 Regio's**

Regio's zijn samenwerkingsorganen die bovengemeentelijke taken coördineren. Hierbij kan gedacht worden aan openbaar-vervoerbeleid, ambulancediensten, cultuurhistorische zorg etc. De regio stelt richtlijnen op en wordt gecontroleerd door de raden van de aangesloten gemeenten.

De regio's hebben geen eigen beleid of inzicht. Ze geven vrijwel unaniem aan dat dat in eerste instantie de verantwoordelijkheid is van de gemeenten. Wel kent men in de regio's de belangrijkste problemen in het gebied. De regio's lijken zich dan vooral te concentreren op zaken in het landelijk gebied en dan met name vrijkomende agrarische bebouwing. Zo poogt men gemeenten te stimuleren gemeenschappelijk beleid te voeren. Ook noemt men fuserende scholen en leegstaande bedrijfsterreinen als probleemobjecten/-terreinen.

#### **2.2.5 Bisdommen**

De bisdommen bevinden zich in een bijzondere positie. Hoewel het kerkgebouw eigendom is van de parochie, kan men vanuit het bisdom toch randvoorwaarden voor herbestemming voorleggen. Het gaat het bisdom er hierbij om dat er een passende functie wordt gevonden. Vanuit dit oogpunt voeren de bisdommen ook beleid. Het aartsbisdom heeft een herbestemmingsdocument ter beschikking gesteld; vanuit het bisdom Roermond werd een toespraak over leegstand en herbestemming toegestuurd. Stukken met een actueel overzicht over leegstand en herbestemming zijn kennelijk niet beschikbaar. Wel wisten de bisdommen aan te geven zelf een vrij goed beeld te hebben van de actuele en toekomstige leegstand. Blijkbaar is dit een item dat op het moment de aandacht vraagt.

### **2.3 BELEID**

De mate waarin gegevens beschikbaar zijn (zie de voorgaande paragraaf) is vaak een goede maatstaf voor het beleid dat een overheid of organisatie voert met betrekking tot leegstand en herbestemming. In deze paragraaf volgt een meer kwalitatieve analyse van de verschillende vormen van uitvoeringsbeleid. Dat begint met een grove indeling, maar wordt langzaam maar zeker toegespitst op de verschillende organisaties en overheden.

In eerste instantie lijkt het alsof leegstand en herbestemming maar nauwelijks op de agenda staan. Het blijkt vaak een zoektocht om de juiste persoon te spreken. De actoren hebben in de praktijk wel met leegstand te maken, maar worden hiermee vaak achteraf geconfronteerd. Om het wat te chargeren: pas als het gebouw leeg komt, komt men in actie. Het is hierbij wel zinnig om onderscheid te maken tussen organisaties die eigen bezit hebben en overheden die vooral randvoorwaardelijk kunnen optreden. Zo kan het waterschap in theorie makkelijker anticiperen op leegstand: het gaat om eigen bezit, dus men zit dicht op het vuur. Zo kan men van tevoren al besluiten om iets te slopen, af te stoten of zelf te hergebruiken.

Voor overheden als gemeenten en provincie ligt dat wat anders. Leegstand als containerbegrip, dus inclusief frictie, is niet noodzakelijk een collectief probleem, of wordt in ieder geval niet zo ervaren.

Het spreekt dan ook voor zich dat in dit geval vooruitlopen op leegstand een lastige zaak is. Of om een concreet voorbeeld te geven: anticiperen op het faillissement van één van de grootste werkgevers in de gemeente kan tot een ernstige verstoring van de relatie tussen gemeentebestuur en directie leiden.

De gemeente en de provincie werken dan ook op twee manieren. De eerste is door beleid op te stellen dat zo globaal geformuleerd is dat het nog niet over concrete gevallen gaat. Zo kan in algemene zin planologische ruimte voor vrijkomende agrarische bebouwing geregeld worden, zonder daarbij bedrijf X of boer Y bij naam te noemen. Een aantal gemeenten heeft, al dan niet in regioverband, dergelijk beleid vastgesteld.

Daarnaast werken de meeste gemeenten graag mee aan herbestemming van concrete gevallen nadat er een collectief leegstandsprobleem is vastgesteld. Zo kunnen adviserende commissies in hun planbeoordeling rekening houden met de specifieke eisen van de nieuwe functie. Ook kan het bestemmingsplan gewijzigd worden of wordt men ervan vrijgesteld om bepaalde ideeën te verwezenlijken.

De regio's geven vrijwel allemaal aan geen beleid op leegstand uit te voeren. Zij achten dit in de eerste plaats een zaak van de gemeenten zelf. Wel faciliteert de regio samenwerking tussen gemeenten en zou op deze wijze op bovengemeentelijk niveau vraag en aanbod middels coördinatie beter op elkaar af kunnen stemmen.

De bisdommen bevinden zich in een bijzondere positie. Zoals reeds vermeld is het kerkgebouw eigendom van de parochie, maar worden er vanuit het bisdom toch randvoorwaarden voor herbestemming voorgelegd. In dit hoofdstuk worden deze als beleid geïnterpreteerd. Beide bisdommen in Gelderland hebben beleid op dit vlak. Het vinden van een passende functie is daarbij belangrijk: dus geen discotheek of bordeel in het kerkgebouw, maar het gebouw als 'overdekt dorpsplein' gebruiken; een ruimte voor de gemeenschap. In toenemende mate probeert men niet te herbestemmen maar via samenwerkingsverbanden tot nevenbestemming te komen. Daarbij blijft de eredienst de hoofdfunctie van het kerkgebouw. Of, om het bisdom Roermond te citeren: 'Ons streven is er in eerste instantie op gericht om de functie van de gebouwen als gebedshuis en plek van samenkomst van parochianen te handhaven'.

De houding van de Protestantse Kerk Nederland ten opzichte van het kerkgebouw en herbestemming is zeker anders te noemen. Waar een bisdom invloed heeft op hergebruik, is dat in de protestantse kerk helemaal aan de gemeente. Dat hangt sterk samen met het feit dat een kerkgebouw in de rooms-katholieke leer een sacrale betekenis heeft. Dit geldt niet voor de protestanten.

## 2.4 LEEGSTAND

Het is moeilijk de leegstand in de provincie in één zin te karakteriseren. Er werden meer dan honderd objecten aangedragen, waarvan een behoorlijk aantal niet aan de strenge definitie voldeden. Toch is er wel iets in algemene zin te zeggen over de leegstand in de provincie.

Men zou kunnen betogen dat leegstand zich op vier terreinen het meest duidelijk manifesteert. Dit zijn vrijkomende agrarische gebouwen in het landelijke gebied en vrijkomende fabriekspanden in industriële stadjes. Daarnaast is door de hele provincie merkbaar dat gebouwen met een religieuze functie en bedrijventerreinen met leegstand kampen.

De leegstand laat zich maar moeilijk interpreteren. De kennis is verzameld vanuit verschillende optieken, en met uiteenlopende doelen. Als belangrijkste categorieën kunnen de volgende objecttypen genoemd worden:

Bedrijfsgebouwen/bedrijventerreinen – het blijkt mogelijk nieuwe terreinen en gebouwen te ontwikkelen zonder dat er aantoonbare vraag is. Dit leidt in een aantal gevallen tot leegstand. Uit onderzoek van de provincie Gelderland blijkt dat in deze sector circa 10% leegstand is. Landelijk ligt dit cijfer op iets minder dan 7%. Huurpanden staan vergeleken bij koopruimte minder vaak leeg: de leegstand op de huurmarkt bedroeg ca 4,5%. Wanneer binnen deze categorie gebouwen in het bijzonder wordt gekeken naar de kantorenmarkt, blijkt de leegstand hoger: 12,5%. Niet alleen op het gebied van de bedrijfsterreinen, maar ook op dat van de individuele industriële gebouwen is er veel leegstand. Minstens een kwart van de aangemelde objecten betreft industriële objecten.

Vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) – de intensivering in de agrarische sector leidt tot het samenvoegen in bedrijfsmatige zin van landbouwgronden. Vaak komt hierbij een boerderij, een woon/bedrijfsgebouw, vrij. Het is onduidelijk in welke mate dit vrijkomen ook leidt tot problematische leegstand en lastige herbestemming. Vanuit dit onderzoek kan hooguit geconcludeerd worden dat dit thema voorlopig aan de orde zal blijven. Wie wil anticiperen op leegstand doet er dus verstandig aan de lokale en regionale situatie in de agrarische sector goed in de gaten te houden. Ook kan het geen kwaad om te kijken in welke mate LTO-Nederland bij dit onderwerp betrokken kan worden.

Eerdergenoemde cijfers hebben nog betrekking op alle leegstand, dus ook de frictieleegstand. Wanneer hiervoor wordt gecorrigeerd en de langdurige leegstand wordt berekend – en in het onderzoek van Stec Groep hanteerde men een duur van meer dan één jaar – blijkt dat één derde van de leegstand op bedrijventerreinen structureel is. Wel is er sterke variatie binnen de provincie. Van terrein tot terrein liep de leegstand uiteen van 0% tot maar liefst 70%. Dit komt neer op ongeveer 3% structurele leegstand voor alle bedrijfsgebouwen. Dit betreft, volgens het onderzoek van Stec Groep, voornamelijk oude, onaantrekkelijke gebouwen.

Religieus erfgoed – deze ontwikkeling is al enige tijd merkbaar. Zo zullen er in Arnhem niet minder dan 6 kerken vrijkomen. Er komt in de komende tijd echter zoveel vrij, dat het nog maar de vraag is of alle objecten aan herbestemming toe zullen komen.

## 2.5 HERBESTEMMING

Herbestemming is het meest aan de orde in gebouwen die zich goed lenen voor wonen. In de provincie Gelderland geldt dit bij uitstek voor vrijkomende agrarische bebouwing. Meestal lenen deze objecten zich goed voor een tweede leven als burgerwoning.

Gebouwen die hun functie verliezen, komen leeg te staan. In bijna alle gevallen valt de kans op behoud dan ook samen met het vinden van een nieuwe, geschikte functie. Herbestemming maakt ze weer functioneel; ze dienen een nieuw doel.

In Gelderland heeft men de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de herbestemming van VAB's. Dat betekent dat er in de meeste gemeenten systematisch aandacht aan dit probleem gegeven wordt, al dan niet geregisseerd door de WGR-regio's. Hierbij zijn twee zaken van belang. In de eerste plaats moet het gebouw de nieuwe functie verdragen, zowel in fysieke als in sociale zin. Dat wil zeggen dat niet iedere willekeurige functie gehuisvest kan worden in ieder willekeurig gebouw, op iedere willekeurige plaats.

Daarnaast moet er ook in planologische zin ruimte gecreëerd worden. Als iets de bestemming religieuze functie heeft, moet het bestemmingsplan zodanig aangepast worden, dat wonen ook mogelijk is.

## 2.6 RUIMTELIJKE TRENDS

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de verschillende vormen van leegstand en herbestemming in Gelderland. Niet langer wordt er gekeken naar feitelijke leegstand, maar nu zullen de belangrijkste trends centraal staan. Waarom heeft de leegstand in deze provincie een bepaald karakter? Hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld? In algemene zin kan opgemerkt worden dat twee factoren grote invloed hebben op leegstand en herbestemming: de grootte van het object en de mate van verstedelijking van de omgeving. Hoe groter en hoe meer afgelegen, hoe minder gemakkelijk het is om tot herbestemming te komen en hoe groter de kans op problematische leegstand. Dat leidt als vanzelf tot de conclusie dat zeer grote boerderijen, kerken en fabrieksgebouwen in landelijke omgevingen de problematische categorieën vormen.

### 2.6.1 Agrarische trends

Het vrijkomen van agrarische bebouwing is misschien wel de belangrijkste trend in Gelderland. Niet alle vrijkomende gebouwen komen ook problematisch leeg te staan, maar de herbestemming van deze objecten vraagt bijzondere aandacht, vanwege het beeldbepalende karakter ervan.

De enige manier waarop de agrarische sector in Nederland goed kan concurreren, is op basis van schaalvergroting; op Europees vlak is immers zoveel vastgelegd dat concurreren op markt- en rijksgebied erg moeilijk, zo niet onmogelijk is. Door de landschappelijke onderlegger en de



## Herbestemming in Gelderland Ludgerhof te Lichtenvoorde

In het plaatsje Lichtenvoorde staat tegenwoordig de Ludgerhof. Wie de woningen oppervlakkig bekijkt, zal zich misschien afvragen waarom dit project bij herbestemmingen genoemd wordt. Het is weliswaar een mooi ontwerp dat bovendien vrijwel vlekkeloos is uitgevoerd, maar van herbestemming lijkt geen sprake. Wie het binnenterrein goed bekijkt of wie Lichtenvoorde een beetje kent, zal echter ogenblikkelijk herkennen dat op dit terrein een zeer markante katholieke wederopbouwkerk stond, de Ludgerkerk, die zonder twijfel beschermenswaardig was. Het plan voor deze 'herbestemming' was als volgt. Men heeft tegen de buitenzijde van de kerk woningen gebouwd en vervolgens het dak van de kerk gehaald. Dit levert tussen de woningen een hofje op – de Ludgerhof – waarin de voormalige kerk nog goed herkenbaar is. De binnenruimte van de kerk is buitenruimte geworden; de kerkvloer is nu een plein, waarop de plaats van de sacristie nog herkenbaar is. De ruimte tussen de voormalige kerk en diens omwalling wordt nu ingenomen door de woningen. Het zal duidelijk zijn: bij een beschermd monument zou een dergelijke ingreep nooit zijn toegestaan. Toch illustreert dit voorbeeld een belangrijk gegeven bij herbestemming. Het is vaak nodig om buiten de bestaande of geaccepteerde kaders te denken en te werken. De rol van een vrije ontwerper is hierbij van groot belang. Van nog groter belang in het geval van de Ludgerhof is de algehele kwaliteit van concept, ontwerp en uitvoering. De Ludgerkerk bestaat nog in de vorm van de Ludgerhof.



## Leegstand in Gelderland Gouden Handen te 's-Heerenberg

Bijna letterlijk op de grens met Duitsland, in het stadje 's-Heerenberg, ligt het complex Gouden Handen. Het is in 1910 gesticht als klooster door Duitse Witte Paters, die het eigen land waren ontvlucht vanwege de Kulturkampf. Later kwam er een andere orde in en in de jaren zeventig wordt het een creativiteitscentrum. In 1999 verliest het gebouw zijn laatste functie en komt het leeg te staan. In 2005 kwam het pand in handen van Woonzorg Nederland, dat tegenwoordig nog altijd de eigenaar is. Lange discussies in de gemeenteraad leidden niet tot de logische oplossing om van het pand het gemeentehuis van de nieuwe fusiegemeente Montferland te maken. In plaats daarvan koos men voor nieuwbouw. Gouden Handen bleef daarmee in handen van Woonzorg Nederland, dat in 2007 een plan voor 47 seniorenwoningen en culturele voorzieningen presenteert. Hoewel de plannen nog lang niet rond zijn, lijkt het erop dat Gouden Handen een nieuwe toekomst tegemoet gaat.

bedrijfsstructuur aan te passen via landinrichting en sanering, kan men nog enigszins concurrerend produceren. Dit leidt tot schaalvergroting, verdergaande rationalisatie etc.

In het verband van dit onderzoek is vooral het vrijkomen van het gebouw voor niet-agrarische doeleinden van belang. Burgerbewoning van deze objecten hoeft geen bezwaar te zijn, maar de ervaring leert dat deze herbestemming vaak gepaard gaat met een verstedelijkingsslag van het landelijk gebied. De tuinen krijgen hekken, de huizen garages en soms wordt het erf ook in morfologische zin gesplitst. Dat betekent dat ook het beeld verandert door herbestemming. Was het boerenerf eerst nog herkenbaar als een functionele eenheid, na een herbestemming met splitsing is vaak maar al te goed te zien dat het ruimtegebruik is veranderd door parkeerplaatsen, schuttingen en tuinhuisjes. Sporadisch hoeft dat geen probleem te zijn, maar het kan ten koste gaan van het karakter van de omgeving.

De problematiek rondom deze objecten heeft inmiddels ruim de aandacht gekregen en overheden weten vrij goed wat de mogelijkheden van deze objecten zijn en hoe ze de regie kunnen behouden

### **2.6.2 Trends in industrie en nijverheid**

De categorie Industrie en Nijverheid kan in het geval van Gelderland worden opgedeeld in twee categorieën. De eerste is die van de bedrijfsterreinen. Op initiatief van de provincie is de leegstand door Stec Groep in kaart gebracht. Er bleek een grote variatie op het gebied van de leegstand. Op sommige terreinen stond maar liefst 70% leeg, terwijl dat elders 0% was. Een belangrijke conclusie van Stec Groep is dat de leegstand met name oudere, onaantrekkelijke gebouwen en terreinen betreft. Dit kan naar de voorzichtige conclusie leiden dat zorg voor ruimtelijke kwaliteit bij de bouw een belangrijke voorwaarde is voor een eventuele herbestemming, misschien wel jaren later. Hierbij speelt de gemeentelijke overheid een belangrijke rol; deze heeft middels het ruimtelijke-orderingsbeleid en het welstandsbeleid de grootste invloed op ruimtelijke kwaliteit.

De tweede subcategorie betreft de oude fabrieksgebouwen in de provincie. Deze categorie leverde bij de invulformulieren verreweg de meeste treffers op. Blijkbaar is de herbestemming van deze objecten dermate ingewikkeld, dat respondenten het als een probleem beleven. Dat was al eerder genoemd als één van de voorwaarden voor de onderkenning van het probleem.

In Gelderland zijn enkele aansprekende cases te vinden van het (aanstaande) hergebruik van industriële gebouwen: de Tricot in Winterswijk, de DRU in Ulft, het ENKA-terrein in Ede en het KEMA-terrein in Arnhem zijn hier maar enkele voorbeelden van. Verwacht mag worden dat de Turmac in Zevenaar zich bij dit bekende rijtje mag voegen.

Gemeenten hebben niet regelmatig met deze problematiek te maken. Zo vaak gebeurt het immers niet dat binnen één beleidsperiode meerdere fabrieken leeg komen te staan. Dit is de reden dat men hier nauwelijks structureel beleid voor heeft ontwikkeld en uitgevoerd. Vaak reageert men op nieuwe ontwikkelingen. De provincie heeft een wat bredere blik – zij beslaat nu eenmaal 56 gemeenten – en werkt inmiddels aan het in kaart brengen van het vrijkomen van kantoor- en industriële panden. Deze onderzoeken zijn nog zeer jong en hebben nog niet tot concreet beleid geleid.

### **2.6.3 Trends met betrekking tot kantoren**

De leegstand in de kantorenmarkt is een onderwerp dat de interesse heeft van de provincie. Er zijn met betrekking tot dit onderwerp twee trends waarneembaar. De eerste is al eerder aan de orde gekomen. Leegstand is vooral waarneembaar op oude, onaantrekkelijke locaties, terreinen die in de jaren zeventig en tachtig zijn ontworpen en aangelegd met maar weinig gevoel voor ruimtelijke kwaliteit. Deze plannen zijn dus niet erg duurzaam gebleken.

De tweede trend is van een andere orde, maar zeker niet onbelangrijk. Nu de discussie over verrommeling op volle toeren gevoerd wordt, lijkt men zich er meer van bewust dat er in de provincie veel gebouwd wordt zonder goed te kijken of er wel vraag is, of zonder te kijken of de vraag niet met leegstaande gebouwen kan worden opgelost. Ook was er de schijn van concurrentie tussen gemeenten: het leek of iedere gemeente in de Achterhoek zijn eigen industrie- of bedrijventerrein wilde hebben, voor werkgelegenheid of prestige. Dat leverde een verrommeld beeld op, hetgeen vervolgens weer tot kritiek leidde. Was die vraag naar bedrijfsgebouwen er wel? Moeten zulke zaken niet op regionaal niveau worden opgelost? De coördinerende rol van de provincie door middel van informatievoorziening kan op dit vlak als essentieel beschouwd worden. De provincie faciliteert de lokale besluitvorming op deze wijze, zonder al te dwingend op te treden.

### **2.6.4 Maatschappelijke trends**

Uit de teruggezonden formulieren bleek dat hier en daar scholen problematisch lang leegstaan. Dit is een gevolg van zowel de fusies tussen scholen als van de vernieuwingen in het onderwijs, waardoor bestaande schoolgebouwen niet meer voldoen aan de eisen van de tijd.

### **2.6.5 Trends met betrekking tot wonen**

De bestemming wonen valt buiten de scope van dit onderzoek. En terecht. Er bleken zich nauwelijks problemen voor te doen met structurele leegstand van deze objecten. Sterker nog: wonen bleek vaak bij uitstek de functie waarmee leegstand tijdelijk of permanent voorkomen kan worden. Wel werd de aandacht voor naoorlogse kleinschalige woningbouw gevraagd. Deze wijkjes verdwijnen in hoog tempo, terwijl hergebruik zonder meer tot de mogelijkheden behoort. Voor overheden geldt dat men het traject van in kaart brengen alleen maar ingaat, als men het probleem ook wenst op te lossen. Voor particulieren en belangenorganisaties ligt dit anders. Zij kunnen de problematiek ook inventariseren om informatie te krijgen en te verspreiden.



## Herbestemming in Gelderland Boerderij Boeijink te Huppel

In het gehucht Huppel, tussen Winterswijk en de rijksgrens met Duitsland, ligt het scholtegoed Boeijink. De geschiedenis van deze enorme boerderij gaat in ieder geval terug naar het jaar 1736, hoewel de huidige verschijningsvorm meer aan de situatie rond 1900 doet herinneren.

Scholtegoederen zijn grote boerderijen en komen uitsluitend rondom Winterswijk voor. De gebouwen zijn vanwege hun omvang maar moeilijk te herbestemmen. In deze zin hebben ze vanwege hun enorme volumes meer weg van fabrieksgebouwen. Een herbestemming vanuit particulier initiatief is daarmee erg lastig.

Boerderij Boeijink wordt dan ook niet eenvoudigweg de nieuwe woning van een randstedeling die op zoek is naar de Achterhoekse rust. Het object is door een legaat in bezit van Geldersch Landschap en Geldersche Kasteelen, dat het heeft verpacht aan de zorginstelling Estinea. Deze maakt de boerderij geschikt voor een begeleid-wonen-project voor autistische jongeren. De schuur die bij de boerderij hoort, zal op dezelfde wijze worden herbestemd. Met dit plan heeft één van de grootste – en daarmee meest markante – boerderijen van Winterswijk weer een functie en dus een toekomst.



## Leegstand in Gelderland Eierhal te Nijkerk

Aan de rand van het centrum van Nijkerk ligt een bijzonder gebouw: de Eierhal. Het pand komt een beetje diffuus over. Hier en daar lijken aanbouwen er lukraak tegenaan gezet, maar deze vormen een integraal onderdeel van de hal. Om de uniciteit van het object echt te kunnen begrijpen, moet echter een blik naar binnen geworpen worden. De kapconstructie is zonder meer uniek te noemen en het bekijken meer dan waard. Op het moment heeft de hal geen duurzame functie en is het onder meer in gebruik geweest als onderkomen voor de Stichting Gered Gereedschap en voor het evenement 'Nijkerk on Ice'.

Niet alleen de Eierhal staat leeg. Op het plein waaraan de hal staat, zijn meer probleemgebouwen te ontdekken. Het lijkt voor de hand te liggen om herontwikkeling op deze plaats zoveel mogelijk te baseren op de bestaande kwaliteiten en gebouwen. Daarmee beschikt de gemeente over belangrijke ingrediënten om een plan met eigen karakter te ontwikkelen.

### 3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

#### 3.1 CONCLUSIES

Leegstand is een merkwaardig studieobject. Het is niet zo dat iedere ondervraagde duidelijk beleid kan voeren op leegstand en herbestemming. De kennis van het fenomeen is verspreid over mensen in verschillende organisaties terug te vinden. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies van dit onderzoek.

- o *Hoe dichter op een centrum, hoe gemakkelijker het probleem is op te lossen.*

Voor herbestemming is in de eerste plaats een geschikte functie nodig. Vooral voor grotere objecten – scholen, fabrieken, kloosters en kerken bijvoorbeeld – geldt dat de nieuwe functie aan een grote maatschappelijke vraag moet kunnen beantwoorden. Dit kan de behoefte aan woonruimte zijn, of aan onderdak voor allerlei culturele activiteiten. Er is, hoe dan ook, een concentratie van mensen nodig. Die vind je nu eenmaal eerder in steden en stadjes dan midden op het platteland of in het bos. Daarnaast verdraagt de stedelijke omgeving door zijn natuurlijke dynamiek een functiewijziging wat beter, iets wat ook in het ruimtelijke-orderingsbeleid herkenbaar is. In de groene ruimte heeft men vaak met aanvullende landschappelijke, ecologische of agrarische eisen te maken

- o *Kwaliteit van bouwen voorkomt leegstand en bespoedigt herbestemming.*

Vooral uit het onderzoek van de provincie, maar ook uit een aantal vraaggesprekken, bleek dat de kwaliteit van het gebouw een rol speelt bij leegstand en herbestemming. Men is eerder bereid te investeren in de herbestemming van een mooi of karakteristiek gebouw. Dat betekent dat gemeentelijk ruimtelijke-kwaliteitsbeleid bij nieuwbouw al een preventieve werking heeft tegen problematische leegstand. Vooral bij die categorieën waar herbestemming lastig is of zou kunnen worden (groot en perifeer) zou daarom extra op ruimtelijke kwaliteit getoetst kunnen worden.

- o *Leegstand ligt gevoelig.*

In veel gevallen werd enigszins terughoudend gereageerd op vragen over leegstand. Men was een beetje angstig eventuele lopende plannen of initiatieven te frustreren. Het was dus aan de uitvoerder om middels doorvragen toch de juiste informatie boven tafel te krijgen. De garantie dat leegstandsgegevens binnen *De Oude Kaart van Nederland* anoniem zouden zijn, bleek daarbij van groot belang. Voor dit onderzoek was dat overigens mogelijk. We vermoeden dat het inventariseren van (verwachte) leegstand door gemeenten tot meer problemen zal leiden vanwege deze gevoeligheid. Moet een gemeente beleidsmatig vooruit willen lopen op het mogelijke faillissement van een grote werkgever op het eigen grondgebied?

Overigens lijkt de angst dat projectontwikkelaars deze lijst maar al te graag in handen zouden hebben wat overtrokken; die hebben zelf ongetwijfeld een heel aardig beeld van de kansen die er door de hele provincie liggen.

- o *Leegstand wordt niet door alle betrokkenen als een probleem ervaren.*

De vraag of de gemeente of de provincie zich verantwoordelijk moet voelen is vaak gesteld, zowel binnen het Gelders Genootschap als door de respondenten. Uiteindelijk is dit een politiek vraagstuk: hoeveel is men bereid aan de markt over te laten? Is het redelijk om van de gemeente te verwachten dat deze een sluitend en actueel beeld heeft van de leegstand? Waarom?

- o *Leegstand komt altijd door anderen.*

Het is in geen enkel interview gebeurd dat iemand de hand in eigen boezem stak: de leegstand wordt altijd veroorzaakt door anderen: de aanleg van een snelweg, de 'teloorgang' van de landbouw, de kerk is een 'aflopende zaak'. De zaak wordt zelden omgekeerd: als wij nou wat anders hadden gewerkt, dan....etc.

Wellicht dat hierin een reden voor de overheid gevonden kan worden om zich nadrukkelijker met het onderwerp bezig te houden: één van de taken van de overheid is het oppakken van zaken die anderen (de markt) laten liggen.

- o *Anticiperen op leegstand gebeurt maar nauwelijks.*

Men was zelden voorbereid op vragen over leegstand, maar wist over het algemeen best wel wat informatie te leveren. De kennis die men ervan heeft, is voornamelijk opgebouwd door ervaring en zit vaak in de hoofden van mensen. Daarmee kan men zich over het algemeen prima redden, maar bundeling van kennis en vaardigheden zou nog toegevoegde waarde op kunnen leveren. Bovendien levert beleidsmatige verankering van kennis en ervaring een rechtvaardiger situatie op voor initiatiefnemers: plannen kunnen er uniform mee worden beoordeeld.

- o *Er zijn nogal wat mythes rondom herbestemming.*

Doordat er geen of nauwelijks goed onderzoek is verricht naar de vele gezichten van leegstand en herbestemming, lijken alle opmerkingen over dit onderwerp evenveel waard te zijn.

'Herbestemmen is duurder dan nieuwbouw', wordt vaak gezegd. Maar waar is dat op gebaseerd? Geldt dat voor alle typen objecten? Wat zijn de maatschappelijke kosten van het verlies aan eigenheid in een gebied? Allemaal zaken waarvan in dit onderzoek is gebleken dat ze nauwelijks bekend zijn, maar die grote invloed kunnen hebben op de perceptie van hergebruik.

- o *Kennis doet wonderen.*

Wanneer men eenmaal erkent dat er een probleem is, lijkt de weg naar het voorkomen van leegstand of het vinden van een passende bestemming een stuk korter en bovendien minder hobbelig. Zo is er op het gebied van de vrijkomende agrarische bebouwing al heel veel werk verzet, en is deze problematiek ondertussen ook door beleidsmakers opgepakt. Hetzelfde zal na 2008 Jaar van het Religieus Erfgoed ongetwijfeld ook voor deze gebouwen gaan gelden. De werkelijke uitdaging ligt in het vervlechten van alle beschikbare, maar gefragmenteerde kennis.

- o *Wonen is de meest gunstige herbestemming.*

Het heeft er alle schijn van dat de mate van succes bij een herbestemming op provinciaal niveau voornamelijk wordt bepaald door de mate waarin het mogelijk is een woonfunctie aan het object toe te kennen. De duidelijkste aanwijzingen daarvoor zijn te vinden in de respons op de

formulieren. Hoewel op grond van landelijke trends verwacht mag worden dat er boerderijen vrijkomen, blijken deze nauwelijks genoemd te worden door de respondenten. Alleen de grotere boerderijen – bijvoorbeeld de Winterswijkse scholtegoederen – worden genoemd. Kleinere boerderijen vinden gemakkelijk een nieuwe woonbestemming. Ook andere grotere objecten worden vaak door respondenten genoemd: scholen en fabrieken zijn hier goede voorbeelden van. Het is ook niet onlogisch dat wonen als nieuwe functie een gunstige kandidaat is. Er is aan deze vorm van herbestemming iets te verdienen. Daarnaast ligt de exploitatie van het object na verkoop in handen van particulieren, of een niet-overheid. Dat geldt niet zonder meer voor herbestemming naar een Kulturhus, waar (gesubsidieerde) maatschappelijke functies onderdak moeten vinden. Dergelijke herbestemmingen vinden wel succesvol plaats, maar het proces duurt langer.

### 3.2 AANBEVELINGEN

Gedurende het onderzoek werden af en toe oplossingen of kansen gesuggereerd door respondenten, collega's uit het project of adviseurs binnen het Genootschap. In dit hoofdstuk zal op een wat hoger abstractieniveau worden ingegaan op mogelijkheden om leegstand een volwaardig beleidsthema te maken en om op eenvoudiger wijze tot herbestemming te komen.

- o *Database.*

Kennis over leegstand is overal en nergens. Sommige categorieën zijn heel helder in beeld gebracht, terwijl andere gebouwtypen juist in nevelen gehuld zijn. Het verdient de aanbeveling leegstand structureel in kaart te brengen. Dat kan middels een open, wiki-achtige structuur, maar kan ook meer geleid vanuit de ambtelijke organisatie. Vanzelfsprekend is het niet zo dat met kennis het probleem als vanzelf bestreden wordt. Wel is het zo dat kennis bijdraagt aan beter inzicht, wat kan bijdragen aan oplossingen.

- o *Prioriteer.*

Abstract: Niet alle leegstand is problematisch en niet alle herbestemmingen gaan moeizaam. Uit dit onderzoek bleek overduidelijk dat de problemen zich vooral bij grote, lelijke en/of afgelegen panden manifesteren. Over die tweede categorie is te twisten, 'groot' en 'afgelegen' zijn wat gemakkelijker vast te stellen. De beleidsmatige aandacht zou zich dan vooral op die gebieden en objecten kunnen richten, terwijl de overige leegstand meer aan de markt zou kunnen worden overgelaten.

Concreet: Twee gebouwtypen sprongen er in dit onderzoek als problematisch uit: kerkgebouwen en fabrieken. Dit betreft vaak markante gebouwen die veel bijdragen aan de identiteit van de omgeving. Beleidsmakers en –uitvoerders zouden zich op deze categorieën kunnen richten.

- o *Creëer draagvlak voor beeldvorming.*

Mensen die zich veel bezighouden met ruimtelijke ordening of verwante onderwerpen, voelen zich als vanzelf betrokken bij leegstand. Uit het onderzoek bleek echter dat het belangrijk is dat leegstand breed als probleem ervaren wordt. Dat leidt – in ieder geval lokaal – tot politiek draagvlak om leegstand aan te pakken en herbestemming te faciliteren.

Deze brede aandacht kan worden verkregen door veel en vanuit verschillende invalshoeken aandacht aan het verschijnsel te besteden. Laat zien dat leegstand, net als ruimtelijke kwaliteit, van iedereen is. Het zou bijna ervaren moeten worden als collectief onvermogen om de ruimte in dit dichtbevolkte land doelmatig te gebruiken.

## 4. BIJLAGEN

### BIJLAGE 1. UITSNIT GELDERLAND UIT DE OUDE KAART VAN NEDERLAND



# De Oude Kaart van Nederland

Welkom!

U bent hier om het invoerformulier van het project De Oude Kaart van Nederland in te vullen. Het invullen kost u hooguit 3 minuten per object.

Doel van het project is het in beeld brengen van leegstaande gebouwen, complexen en terreinen in Nederland. Een rapport van de pilots in Zuid-Holland en Zeeland kunt u vinden door op onderstaande link te klikken: [Rapportage 28 september 2007 De Oude Kaart Nederland](#)

**Instructies:**  
 Gelieve per gebied, terrein, complex of gebouw de volgende gegevens in te vullen.  
 De vragen bij punt 1 en 2 zijn alleen voor onze eigen administratie en worden **niet** openbaar gemaakt.

Deze inventarisatie betreft alle terreinen, complexen en gebouwen tot nu toe die **óf**:

1. structureel leegstaan, dat wil zeggen langer dan twee jaar leegstaan, of tijdelijk zijn herbestemd en waarvoor er nog geen concrete plannen voor herbestemming zijn, **óf**,
2. binnen 10 jaar hun huidige functie verliezen en waarvoor er nog geen concrete plannen voor herbestemming zijn.

Terreinen, complexen en gebouwen waar wel plannen voor ontwikkeld worden, en gevallen van herstructurering, sloop of herbestemming, nemen we niet op.  
 Ook laten we individuele woonhuizen buiten beschouwing, tenzij het om een gebied met een groot aantal woningen gaat (bijvoorbeeld woningen boven winkels in het centrum).

Waar nodig kunt u in plaats van individuele gebouwen, *gebieden* op de kaart zetten: bijvoorbeeld een stadscentrum of een industrieterrein.

Bedankt voor uw medewerking!

projectteam 'De Oude Kaart van Nederland'  
 contact: [Hilde Harmsen](#) of [Mayke Haaksman](#)

1.	Naam respondent (*)	<input style="width: 95%;" type="text"/>
	Email adres (*)	<input style="width: 95%;" type="text"/>
	Organisatie	<input style="width: 95%;" type="text"/>

2a	Contactpersoon/makelaar van het betreffende terrein/complex/gebouw:	<input style="width: 95%;" type="text"/>
----	---	--

3. Adresgegevens van het betreffende terrein/complex/gebouw:

Adres: (\*)

Huisnummer: (\*)

Postcode:

Plaats: (\*)

Provincie:

Indien het een gebied betreft zonder adresgegevens kunt u in plaats van de adresgegevens, de naam van het gebied invullen:

Druk op de knop hiernaast om met de bovenstaande gegevens het object op de kaart te projecteren. U kunt het locatiesymbool (ballonnetje) verschuiven tot het op de juiste plek staat. Daarna kunt u doorgaan met het invullen van het formulier. De juiste lokatie wordt dan direct opgeslagen in de database.

Toon op kaart



4. Bouwjaar / jaar van aanleg

5. Terrein, complex of gebouwtype (oorspronkelijke functie) (\*)

- a. overheid, bestuursorgaan, justitie
- b. verdediging
- c. religie
- d. zorg
- e. cultuur, recreatie en sport
- f. onderwijs en wetenschap
- g. agrarische biotoop (ook erf met opstallen)
- h. molenbiotoop
- i. handel (ook bank en kantoor)
- j. industrie en nijverheid (ook transport en bedrijventerrein)
- k. detailhandel, winkelcentrum
- l. kasteel, buitenplaats, landgoed
- m. wonen (ook wonen in stadscentrum en wooncomplex)
- n. overige, namelijk:

6. Risico's en kansen (zie inleiding) (\*)

a. structurele leegstand of tijdelijke herbestemming

b. verwacht functieverlies binnen 10 jaar

Functieverlies binnen:

a. 0 - 2 jaar

b. 2 - 5 jaar

c. 5 - 10 jaar

d. onbekend

BIJLAGE 3. LIJST VAN BENADERDE PERSONEN EN ORGANISATIES IN GELDERLAND

Benaderde overheden, organisaties en andere actoren (middels brief en enquêteformulier week 40)

Gemeente (afdeling Bouwen)	Gemeente (afdeling Monumenten)	Waterschappen	Bisdommen	Regio's
Aalten	Aalten	Rijn en IJssel	Utrecht	Stedendriehoek
Apeldoorn	Apeldoorn	Rivierenland	Roermond	Achterhoek
Arnhem	Arnhem	Vallei en Eem		Rivierenland
Barneveld	Barneveld			Stadsregio AN
Berkelland	Berkelland			Vallei
Beuningen	Beuningen			Noord-Veluwe
Bronckhorst	Bronckhorst			
Brummen	Brummen			
Buren	Buren			
Culemborg	Culemborg			
Doesburg	Doesburg			
Doetinchem	Doetinchem			
Druten	Druten			
Duiven	Duiven			
Ede	Ede			
Elburg	Elburg			
Epe	Epe			
Ermelo	Ermelo			
Geldermalsen	Geldermalsen			
Groesbeek	Groesbeek			
Harderwijk	Harderwijk			
Heerde	Heerde			
Hatterij	Hatterij			
Heumen	Heumen			
Lingewaal	Lingewaal			
Lingewaard	Lingewaard			
Lochem	Lochem			
Maasdriel	Maasdriel			
Montferland	Montferland			
Nederbetuwe	Nederbetuwe			
Neerijnen	Neerijnen			
Nijkerk	Nijkerk			
Nijmegen	Nijmegen			
Nunspeet	Nunspeet			
Oldebroek	Oldebroek			
Oost Gelre	Oost Gelre			
Oude IJsselstreek	Oude IJsselstreek			
Overbetuwe	Overbetuwe			
Putten	Putten			
Renkum	Renkum			
Rheden	Rheden			
Rijnwaarden	Rijnwaarden			
Rozendaal	Rozendaal			
Scherpenzeel	Scherpenzeel			

Tiel	Tiel			
Ubbergen	Ubbergen			
Voorst	Voorst			
Wageningen	Wageningen			
West-Maas en Waal	West-Maas en Waal			
Westervoort	Westervoort			
Wijchen	Wijchen			
Winterswijk	Winterswijk			
Zaltbommel	Zaltbommel			
Zevenaar	Zevenaar			
Zutphen	Zutphen			

Voor interviews benaderde personen en organisaties

Organisatie	Persoon	Tijdstip
<b>Gemeenten</b>		
Tiel	Mw. Aspin (monumentenzorg)	Week 48
Arnhem	Dhr. Wessels (monumentenzorg)	Week 48
Ede	Mw. Boels (RO)	Week 48
Winterswijk	Mw. Ras (monumenten)	Week 48
Apeldoorn	Mw. Van Zuthem (RO)	Week 48
Bronckhorst	Dhr. Hofs (monumentenzorg)	Week 48
Doetinchem	Dhr. Bleumer (BWT)	Week 48
Nijmegen	Dhr. Verheul (cultuurhistorie)	Week 48
Barneveld	Mw. Merkenij (monumentenzorg)	Week 48
<b>Provincie</b>		
Gelderland	Dhr. Viersen (economische zaken)	Week 42
<b>Waterschappen</b>		
Vallei en Eem	Dhr. Waaijer (afd. Onderhoud) Dhr. Starckenborg (afd. Zuivering)	Week 49
Rivierenland	Mw. De Jong Dhr. Zeelen	Week 49
Rijn en IJssel	Dhr. De Wit Mw. Kanter-Cremers (waterbeheer) Dhr. Braakhekke (zuiveringsbeheer)	Week 49
<b>Regio's</b>		
Stedendriehoek	Mw. Paridaan	Week 49
Achterhoek	Dhr. Moerdijk Dhr. Alofs Dhr. Pelser	Week 49
Rivierenland	Dhr. Bijlsma	Week 49
Stadsregio AN	Dhr. Béguin	Week 49
Vallei	Dhr. Butz	Week 49
Noord-Veluwe	Dhr. Van Marle	Week 49
<b>Bisdommen</b>		
Utrecht	Dhr. Polman	Herbestemmingsnotitie week 2 ontvangen
Roermond	Dhr. Hoen Dhr. Broen	Herbestemmingsnotitie week 49 ontvangen

**Auteurs: Dolf van Muijen en Ilse Rijnveld  
September 2007, Dorp, Stad & Land te Rotterdam**

## **1. Leegstand en tijdelijke herbestemming**

Leegstand kan veel oorzaken hebben en hoeft niet per definitie een probleem te zijn. In dit onderzoek zijn gebouwen geïnventariseerd die van functie moeten veranderen of gebouwen die langer dan twee jaar leegstaan. De termijn van twee jaar leegstand wordt aangemerkt als structurele leegstand.<sup>15</sup> Leegstand van gebouwen kan diverse oorzaken hebben: functieverlies door maatschappelijke ontwikkelingen, functieverlies door verandering van beleid of technische ontwikkelingen, beperkingen door regelgeving, schommelingen in de economische conjunctuur, beperkingen door bereikbaarheid of langdurige processen van herbestemming, herstructurering of sloop.

Leegstand door functieverlies gaat vaak samen met veroudering van het gebouw; het gebouw is niet langer voor de originele functie geschikt. Deze veroudering kan de technische aard van het gebouw betreffen en/of de schaalvergroting van het bedrijfsproces. Voorbeelden van gebouwen waar dit een rol speelt zijn: bedrijven, ziekenhuizen, zorginstellingen, scholen, kantoren en winkels. Kerken zijn een speciaal geval van functieverlies: de veranderende opvattingen in de samenleving maken dit type gebouw overvallig. Situaties waarin de leegstand van gebouwen aan regelgeving toe te schrijven is, doen zich voor. Een voorbeeld daarvan is leegstand door beperkingen van de monumentale status van gebouwen, oude watertorens, of leegstand door milieuregelgeving. Onder milieuregelgeving kunnen diverse maatregelen vallen; gebieden met verhoogd veiligheidsrisico, waterwingebieden of bedrijventerreinen in de zwaardere milieucategorieën.

Er is een sterke relatie tussen de economische conjunctuur en leegstand, met name bij de vraag naar bedrijfs- en kantoorruimte. Na de laagconjunctuur van de afgelopen jaren is leegstand van kantoren en bedrijven weer opnieuw onder de aandacht gekomen. De provincie Zuid-Holland laat momenteel een inventarisatie van de ruimtevraag en het beschikbare aanbod aan bedrijventerreinen uitvoeren.<sup>16</sup> Het onderzoek naar de kantorenmarkt is reeds afgerond. Een zeker percentage leegstand, vijf à zes procent, van kantoren en bedrijventerreinen wordt veroorzaakt door het verhuizen van gebruikers: frictieleegstand. Daarnaast is een klein percentage leegstand noodzakelijk om flexibel met de ruimtevraag om te kunnen gaan. Wanneer vastgoed langdurig leeg blijft staan, neemt de kans op het vinden van nieuwe gebruikers af. Het zijn met name de verouderde gebouwen die waarschijnlijk geen nieuwe gebruikers meer trekken.

Daar waar eigenaren van gebouwen baat hebben bij de sloop van een monumentaal pand, dreigt het risico van leegstand en verval door speculatie. In principe heeft de eigenaar van een gebouw onderhoudsplicht, maar in praktijk zijn er weinig gemeenten die de naleving van de onderhoudsplicht controleren.<sup>17</sup> In oude binnensteden is de bereikbaarheid van gebouwen nog wel eens een probleem. Om het winkeloppervlak te vergroten wordt de opgang naar de bovenliggende woning vaak verwijderd. Het resultaat daarvan is dat veel woningen boven winkels leeg staan.<sup>18</sup> Verouderde bedrijventerreinen zijn vaak ingekapseld door stedelijke activiteiten en om die reden als bedrijventerrein steeds minder bruikbaar. De herbestemming van dergelijke terreinen gaat dikwijls gepaard met een kostbare sanering van de grond.

Zeker bij grote, complexe ruimtelijke ingrepen komt het voor dat gebouwen tijdens de uitvoering van het project lange tijd leeg staan en in verval raken. Herbestemming is dikwijls een proces waar veel partijen bij betrokken zijn, zoals overheden, projectontwikkelaars, vastgoedeigenaren, omwonenden. Bij dergelijke projecten kan het voorkomen dat de bestuurlijke daadkracht ontbreekt.<sup>19</sup> Uit de interviews bij gemeenten is naar voren gekomen dat de afdelingen monumentenzorg en vastgoed vanuit verschillende invalshoeken

---

<sup>15</sup> Zie paragraaf 2.2 De methode.

<sup>16</sup> Interview Provincie Zuid-Holland, afdeling economie, 5 juli 2007.

<sup>17</sup> Interview SCEZ, Zeeland, 31 mei 2007.

<sup>18</sup> Kas, A. (2007) Wonen boven de winkel *NRC Handelsblad* (24 april 2007).

<sup>19</sup> Interview gemeente Leiden, 20 juni 2007 en gemeente Vlaardingen, 5 juni 2007, Zuid-Holland.

kunnen handelen en verschillende waarden toekennen aan de sloop of het behoud van het gebouw. Behalve bestuurlijke onenigheid kan ook het transformatieproces van de omgeving leiden tot leegstand. Wanneer gebouweigenaren weten dat een pand zijn huidige functie kwijt zal raken, worden vaak geen investeringen meer gedaan in het onderhoud van het pand. Tijdens het proces van transformatie is de nieuwe eigenaar van het pand vaak nog niet bekend; ook in die periode raakt het gebouw verder in verval, zoals bijvoorbeeld de boerderijen bij de herontwikkeling van Tiengemeten.<sup>20</sup>

Lang leegstaande panden lopen het risico gekraakt te worden of door vandalisme beschadigd te raken. Bovendien hebben leegstaande panden een negatieve uitwerking op de leefomgeving. Om deze reden kunnen gebouweigenaren gebruik maken van tijdelijk hergebruik van gebouwen of anti-kraakwachten. Daarnaast kan tijdelijke herbestemming van een gebouw ook een manier zijn om broedplaatsen te creëren, om creatieve ondernemers goedkoop te huisvesten en de leefbaarheid van de omgeving een nieuwe impuls geven. Tijdelijke herbestemming van gebouwen is vaak niet rendabel genoeg om het onderhoud van het gebouw op de lange termijn te kunnen garanderen. Toch kan leegstand of tijdelijke herbestemming ook nieuwe kansen bieden. Voor grote monumentale complexen blijkt het nogal eens lastig een nieuwe bestemming te vinden. Door deze gebouwen enige tijd leeg te laten staan (of een tijdelijke bestemming te geven) in plaats van meteen te slopen, kan tijd gevonden worden om de mogelijkheid voor herbestemming te onderzoeken.<sup>21</sup>

## 2. Herbestemming

Hoe vanzelfsprekend herbestemming ook lijkt, het proces van het afstoten van een terrein, complex of gebouw en het in gebruik nemen door de nieuwe eigenaar is zelden eenvoudig. Helaas is slopen voor veel eigenaren dan ook de eenvoudigste oplossing. Maar het is maar zeer de vraag in hoeverre deze oplossing ook de beste is. Bij het beantwoorden van deze vraag komen aspecten kijken als de gebruiksmogelijkheden en -beperkingen van het gebouw, de situatie, de kosten, de cultuurhistorische waarde van het gebouw en de (ecologische) duurzaamheid. Herbestemming vraagt altijd om creatieve oplossingen. Gezien de toenemende waarde die gebruikers hechten aan de kwaliteit van de omgeving, draagt herbestemming bij aan een duurzame leefomgeving.

De mogelijkheden voor herbestemming worden in eerste instantie bepaald door het gebouw en zijn omgeving. Herbestemming moet zorgvuldig ingepast worden; bijvoorbeeld in natuurgebieden zijn de mogelijkheden voor aanpassingen als parkeerplaatsen en infrastructuur zeer beperkt. Ook bij hergebruik van agrarische erven spelen milieufactoren een rol. Wanneer de mogelijkheden voor herbestemming in kaart gebracht zijn, moet een nieuwe gebruiker gevonden worden. Het vinden van een gebruiker of ontwikkelaar is in veel gevallen één van de grote knelpunten in het proces.

Het investeringsrisico op herbestemmingsprojecten is vaak hoger dan op gewone nieuwbouwprojecten. Zowel in gebieden waar de grondprijs laag is, als in gebieden waar de grond veel waard is, wordt sloop/nieuwbouw als een goedkopere optie gezien. Toch zijn er projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties die wel ervaring hebben met complexe processen en projecten met een laag rendement. Om het verschil aan te geven met het gewone vastgoed: herbestemming valt dikwijls in de categorie 'maatschappelijk vastgoed'.<sup>22</sup> In de paragraaf *Rol van de actoren* wordt hier verder op ingegaan.

Herbestemming van terreinen, complexen en gebouwen kan een belangrijke impuls geven voor de herontwikkeling van een groter gebied. Functieverandering gaat daarin eerst samen met een periode van verval, 'Verelendung'. Door de waardedaling van het vastgoed worden nieuwe functies mogelijk. Het is altijd weer de vraag in hoeverre de overheid daar controle over moet uitoefenen. Het openbaar maken van plannen voor herstructurering van een gebied kan leiden tot prijsopdrijving of tot afname van investering in het onderhoud. Vaak heeft het bewaken van de openbare veiligheid voor de overheid meer prioriteit dan het tegengaan van verrommeling.<sup>23</sup>

De complexiteit van het herbestemmingsproces wordt mede bepaald door de mogelijkheden en beperkingen die in het bestemmingsplan vastgelegd zijn. Het toekennen van een nieuwe

---

<sup>20</sup> Zie: Voorbeelden herbestemming: Tiengemeten.

<sup>21</sup> Nellissen, N.J.M. e.a. (1999) *Herbestemming van grote monumenten: een uitdaging!* Nijmegen: Stichting Pandenbank Noord-Brabant.

<sup>22</sup> Zie: Leent, M. van (15 mei 2007) *De kopgroep* [online] beschikbaar via: [www.dekopgroep.nl](http://www.dekopgroep.nl).

<sup>23</sup> Interview gemeente Rotterdam OBR, Zuid-Holland, 27 juni 2007.

bestemming leidt meestal tot een artikel 19-procedure<sup>24</sup> om een wijziging in het bestemmingsplan mogelijk te maken.<sup>25</sup> In zijn huidige vorm kan deze procedure veel tijd in beslag nemen: gemeente, provincie, belanghebbenden en omwonenden hebben inspraak. Een normale procedure duurt al snel zes maanden; wanneer betrokkenen bezwaar maken, om schorsing vragen en in beroep gaan, kan de procedure nog langer duren. Overigens is dit lang niet altijd het geval. Vaak hebben overheden en inwoners belang bij herbesteding van leegstaande gebouwen.

Uit de herbesteding van kantoren tot woningen blijkt dat flexibiliteit in het bestemmingsplan de herbestedingprocedure kan vereenvoudigen. Een goed voorbeeld is *De Stadhouder*, een kantoor in Alphen aan den Rijn dat op initiatief van de eigenaar is verbouwd tot starterswoningen. Dankzij een verouderd bestemmingsplan had het kantoor de bestemming wonen en kon de transformatie in korte tijd worden gerealiseerd. De snelle uitvoering van het project leverde een belangrijke bijdrage aan de financiële haalbaarheid ervan.<sup>26</sup> Naast de bestemmingsplanwijziging zijn er nog diverse fiscale maatregelen die een hindernis vormen bij het herbesteden van gebouwen. Bij het herbesteden van leegstaande kantoren tot woningen vormt de vermindering van boekwaarde een grote drempel. Met de vermindering van de boekwaarde wordt de waardevermindering van de belegging een feit. Bovendien moet er op herbesteding 6% overdrachtsbelasting of 19% BTW worden betaald.<sup>27</sup>

### 3. Rol van actoren

#### 3.1. Overheid

Bij gemeenten en overheidsinstanties<sup>28</sup> is er een toenemende belangstelling voor het beheer van het eigen vastgoed. Het vastgoedbedrijf beslist over de aan- en verkoop en verhuur van gemeentelijk vastgoed. De afdelingen bouw- en woningtoezicht en ruimtelijke ordening spelen een grote rol bij het verlenen van sloop- of bouwvergunningen en de toetsing aan het bestemmingsplan.

Het komt de planvorming rond herbesteding ten goede wanneer de gemeente in een vroeg stadium bij de planvorming betrokken wordt. Het meewerken en meedenken met vaak complexe plannen voor herbesteding kan het proces vereenvoudigen. Per situatie zijn de belangen van de overheid bij herbesteding verschillend. Enerzijds is de rentabiliteit van herbesteding gebaat bij een snelle procedure, anderzijds kan betrokkenheid van de gemeente het behoud van cultuurhistorisch erfgoed vergroten. Overigens verschilt de aandacht voor de cultuurhistorische waarde van gebouwen per gemeente en per wethouder.

Het bestemmingsplan speelt een belangrijke rol bij herbesteding of sloop van gebouwen. Wanneer de monumentale waarde van het gebouw is vastgelegd, heeft de gemeente argumenten om sloop van het pand aan te houden. Een ruim bestemmingsplan biedt veel mogelijkheden tot functieverandering, maar geeft niet altijd voldoende bescherming aan de cultuurhistorische waarden van het pand. Wanneer functieverandering in de toekomst een feit is, kan dit letterlijk worden meegenomen in het bestemmingsplan.<sup>29</sup> Om praktische redenen, de toekomst is zelden zeker, wordt daar in praktijk nooit gebruik van gemaakt. Toch vraagt de toenemende noodzaak van herbesteding om een flexibeler benadering van het bestemmingsplan. Om de omzetting van kantoren naar woningen te bevorderen is het denkbaar in bestemmingsplannen een mix van

---

<sup>24</sup> Artikel 19 van de Wet Ruimtelijke Ordening. Een wijziging is ook mogelijk via het wijzigen van het bestemmingsplan. In de huidige wet staat daar 43 tot 62 weken voor. In het voorstel voor de nieuwe wet Ruimtelijke Ordening wordt de wijzigingstijd voor het bestemmingsplan teruggebracht naar 24 tot 26 weken, even lang als de huidige artikel 19 procedure. Bron: Brouwer (2006) Het bestemmingsplan komt sterk terug in: *Binnenlands bestuur* aflevering 42 pagina 19, 20 oktober 2006.

<sup>25</sup> SAB Adviseurs in ruimtelijke ordening, *Artikel 19* [online] beschikbaar via: [www.bestemmingsplan.nl](http://www.bestemmingsplan.nl) [bezoekt op 8 mei 2007].

<sup>26</sup> Voordt T. van der red. (2007) *Transformatie van kantoorgebouwen*, Thema's, actoren, instrumenten en projecten, Rotterdam: Uitgeverij 010, pp 32-38.

<sup>27</sup> Ministerie van VROM (maart 2006) *Wonen op de zaak, transformeren van kantoren in woningen* [online]. Beschikbaar via: [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl).

Voordt T. van der red. (2007).

<sup>28</sup> Een interessant rapport in dit kader is: Oosterwijk, J. W. voorz. *Toekomstvast vastgoed, IBO Organisatie beheerfuncties Vastgoed Rijk, Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2005-2006 nr.4* [online] [www.minfin.nl/nl/actueel/kamerstukken\\_en\\_besluiten,2006/09/IRF06-01316.html](http://www.minfin.nl/nl/actueel/kamerstukken_en_besluiten,2006/09/IRF06-01316.html).

<sup>29</sup> SAB Adviseurs in ruimtelijke ordening, *Het uitwerkingsplan en het wijzigingsplan* [online] beschikbaar op [www.bestemmingsplan.nl](http://www.bestemmingsplan.nl) [bezoekt op 8 mei 2007].

wonen en werken aan te wijzen. In deze wijken zou wonen en werken dan gemengd kunnen worden, waarbij kantoren makkelijk zijn om te bouwen tot woningen en omgedraaid. In dergelijke wijken hoeft geen plek te zijn voor bedrijven in de zwaardere milieuklassen, maar wel voor dienstenfuncties en creatieve bedrijvigheid.<sup>30</sup> De gemeente Den Haag heeft in haar bestemmingsplan reeds gebieden opgenomen met een dubbele woon-werkbestemming. Het betreft gebieden met potentiële leegstand in kantoren die door sloop, transformatie of herbestemming een bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van de woningproductie in de stad.<sup>31</sup> In de publicatie *Stimuleren hergebruik en herbestemming lang leegstaand commercieel vastgoed* wordt aangegeven welke wettelijke mogelijkheden de gemeente verder heeft om de herbestemming van commercieel vastgoed te stimuleren.<sup>32</sup> Het is opmerkelijk dat de duurzaamheidsaspecten van herbestemming niet opwegen tegen de financiële kosten van herbestemming. Mogelijk kan de besluitvorming rond herbestemming beter inzichtelijk worden gemaakt als een Milieu Effect Rapportage deel uit zou maken van de besluitvorming.<sup>33</sup>

Behalve het meewerken aan de procedures, kan de gemeente ook een actieve bijdrage leveren door het inbrengen van kennis en informatie. Bij de herbestemming van het Dr. Neherlaboratorium in Leidschendam-Voorburg bijvoorbeeld, heeft de gemeente onderzoek laten uitvoeren naar de monumentale waarde van het pand en is de gemeente actief op zoek gegaan naar een nieuwe gebruiker voor het complex. Door informatie over het gebouw te verspreiden en de buurt te informeren is uiteindelijk een ontwikkelaar gevonden die een woonzorgcentrum gaat realiseren.<sup>34</sup> Voor lokale overheden blijft het lastig om vraag en aanbod van monumentale panden te overzien. In sommige gemeenten wordt deze vraag via periodieke overleggen, of ad hoc, opgelost. Het direct afstemmen van vraag en aanbod is voor de afdeling vastgoed van de gemeente Dordrecht een reden om contact te onderhouden met het plaatselijke ondernemersloket.

Er zijn diverse constructies voor gemeenten om bij te dragen aan het realiseren van herbestedingsprojecten, bijvoorbeeld via een privaatpublieke samenwerking, via een wijkontwikkelingsmaatschappij of via een stichting (in geval van restauratie). Ook kunnen gemeenten vastgoed strategisch aankopen om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

Uit interviews met de vastgoedafdelingen van de gemeenten blijkt dat gemeenten niet de optimale commerciële ontwikkelaars zijn. De besluitvorming verloopt traag en de politieke wisselingen komen complexe ontwikkelingsopgaven niet altijd ten goede. Een tijdrovend obstakel in de uitvoering van herontwikkeling is de onteigeningsprocedure. Per gemeente verschillen de regels voor uitvoering van deze procedure. Tijdrovende onteigeningsprocedures kunnen tot vertraging en ongewenste stijging van de onkosten leiden.<sup>35</sup> Tegen leegstand specifiek doen gemeenten weinig. Leegstand zou een probleem van 'de markt' zijn. Maar meestal is leegstand meer een sociaal dan een financieel probleem. Daarom, om de leefbaarheid van grotere gebieden te verbeteren, is een gebiedsgerichte aanpak een doelmatige oplossing.

Uit de inventarisatie blijkt dat er een groot verschil bestaat tussen de geraamde leegstand van vastgoed en de concrete informatie die bij de overheidsinstanties bekend is. Bovendien is er een groot verschil in de manier waarop leegstand bijgehouden wordt, als leegstand al geïnventariseerd is.<sup>36</sup> Om herbesteding van leegstaande panden te stimuleren, maar ook om nieuwbouwplannen op provinciaal niveau te kunnen afstemmen, is het noodzakelijk meer uniformiteit aan te brengen in het monitoren van leegstand, als basis voor een toekomstig beleid, om interregionale afstemming mogelijk te maken en als tussentijdse monitoring van lange termijn plannen.<sup>37</sup>

---

<sup>30</sup> Ministerie van VROM (maart 2006).

<sup>31</sup> Voordt T. van der red. (2007) pp 369.

<sup>32</sup> Decisio bv (2006) *Stimuleren hergebruik en herbesteding lang leegstaand commercieel vastgoed. Een handreiking voor gemeenten*. Den Haag: Sdu uitgevers. [online] beschikbaar via: [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl), Zie ook: Ploeger, H. e.a., Stimulansen vanuit de gemeente, in: Voordt T. van der red. (2007) pp 364-372.

<sup>33</sup> Voordt T. van der red. (2007) pp 153.

<sup>34</sup> Zie voorbeeld herbesteding Dr. Neherlaboratorium Leidschendam-Voorburg.

<sup>35</sup> Interview gemeente Leiden, Zuid-Holland, 20 juni 2007.

<sup>36</sup> Illustratief is het verschil tussen informatie van leegstand van stadsregio Rotterdam en stadsgewest Haaglanden. Alleen bij stadsgewest Haaglanden was bekend welke gebouwen structureel leegstonden, stadsregio Rotterdam hield alleen het leegstaande bruto vloeroppervlak bij. Alleen de informatie van stadsgewest Haaglanden was bruikbaar voor *De Oude Kaart van Nederland*.

<sup>37</sup> Deze conclusie wordt ondersteund door de conclusies uit het onderzoek naar de kantorenmarkt in Zuid-Holland: Geuting, E., Voerman E. (juni 2006).

### 3.2 Vastgoedeigenaren, projectontwikkelaars, makelaars<sup>38</sup>

Ongeacht de monumentale status van een gebouw is herbestedding een mogelijkheid om afgeschreven vastgoed een tweede leven te geven. Tot nu toe redeneren vastgoedeigenaren eerder andersom: van afgeschreven vastgoed wordt 'de grond verkocht' en de monumentale status van een gebouw wordt als een belemmering beschouwd.<sup>39</sup> Omdat het bij herbestedding tijd kost om een nieuwe gebruiker te vinden, kunnen eigenaren daar een actieve rol in spelen. Bij het ontwikkelen van plannen voor herbestedding is de medewerking van de gemeente al in een vroeg stadium van belang.

Herbestedding is complex, maar er zijn veel argumenten die voor herbestedding pleiten: duurzaamheidsaspecten, een korte bouw- en ontwikkeltijd en de specifieke kwaliteiten van bestaande gebouwen, die de standaard bouwvoorschriften te boven gaan. Bovendien draagt herbestedding bij aan de historische waarde en diversiteit van de leefomgeving. Elk herbesteddingsproject is anders. In het algemeen is de winstverwachting op korte termijn lager dan bij nieuwbouwprojecten. Daarom zijn er specifieke projectontwikkelaars die ervaring hebben met herbesteddings- en herstructureringsprojecten. Met name woningbouwcorporaties hebben vaak meer mogelijkheden om te investeren in 'maatschappelijk vastgoed'.<sup>40</sup> Daarnaast zijn er makelaars en ontwikkelaars, die gespecialiseerd zijn in de verkoop en ontwikkeling van monumenten: Reliplan, voor de verkoop van kerken, Redres erfgoedmakelaar, voor de verkoop van monumenten en BOEi, de nationale maatschappij tot Behoud, Ontwikkeling en Exploitatie van industrieel erfgoed.<sup>41</sup>

Voor de omgeving is het van groot belang dat een gebouw ook bij leegstand veilig blijft en niet verloedert. Mocht leegstand onvermijdelijk zijn, dan kan tijdelijke herbestedding van een gebouw de schade enigszins verzachten en het risico op kraak vermijden. Wanneer een gebouw niet meer bewoonbaar is, zou beveiliging brandstichting en vernieling kunnen voorkomen. Voor eigenaren die zelf initiatief tot herbestedding nemen, zijn er diverse quickscans en transformatiepotentiometers ontwikkeld, die een snel of een meer gedetailleerd beeld geven van de mogelijkheden van herbestedding.<sup>42</sup>

### 3.3 Cultuurhistorische belangenorganisaties

Hoewel zorg voor cultuurhistorie een taak is van de gemeente, zijn de ambtenaren belast met deze taak niet altijd toegerust met de tijd, de kennis en de middelen om een goed beleid te kunnen voeren. Vaak beperkt het werk van de overheid zich tot het beoordelen van reeds gemaakte plannen en het uitvoeren van de benodigde procedures. Bovendien is er een groot verschil tussen de feitelijke leegstand en de bij de overheid bekende informatie. Daarom is het inbrengen van kennis over leegstaande objecten of kennis van de cultuurhistorische waarde van gebouwen een bijdrage aan de bewustwording van de noodzaak van behoud. De cultuurhistorische waarde is een belangrijk argument om sloop te verhinderen. Soms is het behoud van een gebouw of complex mogelijk dankzij initiatief van bewoners of omwonenden.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> Onder de categorie vastgoedeigenaar, valt ook de belegger. In dit onderzoek is bijna geen aandacht besteed aan de invloed van de belegger op herbestedding. Voor meer informatie over dit onderwerp: Sprakel, E. en Vink, B. Transformatie vanuit beleggersperspectief, in: Voordt T. van der red. (2007) pp 336-344.

<sup>39</sup> Zie bijvoorbeeld interviews Zuid-Holland: het Protestants dienstencentrum, 23 mei 2007.

<sup>40</sup> Zie voorbeelden herbestedding Pius X, de rol van Vestia / Ceres projecten bij de herbestedding.

<sup>41</sup> Meijer, A. Th. (2007) *BOEi 2007, projectenoverzicht*, Hoevelaken.

Redres erfgoedmakelaar [online] beschikbaar via: [www.redres.nl](http://www.redres.nl), reliplan [online] beschikbaar op: [www.reliplan.nl](http://www.reliplan.nl).

<sup>42</sup> Voordt T. van der red. (2007) pp 374-469.

<sup>43</sup> Zie: bijvoorbeeld herbestedding Grote Pyr, Boelee, R. (2007) *Bouwen en openbare ruimte Den Haag 05/06* Gemeente Den Haag, pp 111.

## BIJLAGE 5. BRONNEN

Aartsbisdom Utrecht, *Geef uw gebouw toekomst. Over het creatief openstellen van kerkgebouwen* (Utrecht, 2004).

Asselbergs, F. *Jaarprogramma 2005-2009 Rijksadviseur CE* (april 2005).  
[online] beschikbaar op [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl).

Boelee, R. *Bouwen en openbare ruimte Den Haag 05/06* (Den Haag 2007).

Cloin, C., *Verslag functieverandering I: herbestemming van kerkelijke gebouwen* (2007).

College van Rijksadviseurs, *Visie Architectuurbeleid 2008+*. (Den Haag: Atelier Rijksbouwmeester, 2006). [online] beschikbaar via: [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl).

Geuting, E., Voerman E., *Analyse kantorenmarkt Zuid-Holland, Stec Groep aan Provincie Zuid-Holland* (2006). [online] beschikbaar via: [www.zuid-holland.nl/index/overzicht\\_alle\\_themas/thema\\_economie\\_werk.htm](http://www.zuid-holland.nl/index/overzicht_alle_themas/thema_economie_werk.htm).

Hek, M., Kamstra, J., Geraedts, R., *Herbestemmingswijzer. Herbestemming van bestaand vastgoed*. (Delft 2006).

Kas, A., 'Wonen boven de winkel', *NRC Handelsblad* (24 april 2007).

Leent, M. van, *De kopgroep* (2006) [online] beschikbaar op: [www.dekopgroep.nl](http://www.dekopgroep.nl).

LTO-Noord, *Hoe benut ik mijn bedrijfsgebouw? Besliswijzer vrijkomende agrarische bebouwing* (s.a.).

Meijer, A. Th., *BOEi 2007, projectenoverzicht*, (Hoevelaken 2006).

Ministerie van OCW. *Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid*, (2007) [online] beschikbaar via: [www.minocw.nl/documenten/21839a.pdf](http://www.minocw.nl/documenten/21839a.pdf).

Ministerie van VROM, *Wonen op de zaak, transformeren van kantoren in woningen* (2006) [online]. Beschikbaar via: [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl).

Nelissen, N.J.M. e.a. *Herbestemming van grote monumenten: een uitdaging!* (Nijmegen 1999). Stichting Pandenbank Noord-Brabant.

Oosterwijk, J. W. voorz. *Toekomstvast vastgoed, IBO Organisatie beheerfuncties Vastgoed Rijk, Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2005-2006 nr.4* 2006. [online] [www.minfin.nl/nl/actueel/kamerstukken\\_en\\_besluiten,2006/09/IRF06-01316.html](http://www.minfin.nl/nl/actueel/kamerstukken_en_besluiten,2006/09/IRF06-01316.html).

Provincie Gelderland, *Vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) Afbreken of hergebruiken?* (s.a.).

Redres erfgoedmakelaar [online] beschikbaar via: [www.redres.nl](http://www.redres.nl).

Reliplan [online] beschikbaar via: [www.reliplan.nl](http://www.reliplan.nl).

SAB Adviseurs in ruimtelijke ordening, *Artikel 19* [online] beschikbaar via: [www.bestemmingsplan.nl](http://www.bestemmingsplan.nl) [bezocht op 8 mei 2007].

SAB Adviseurs in ruimtelijke ordening, *Het uitwerkingsplan en het wijzigingsplan* [online] beschikbaar via: [www.bestemmingsplan.nl](http://www.bestemmingsplan.nl) [bezocht op 8 mei 2007].

Stec Groep BV, *Scan leegstand bedrijventerreinen Gelderland* (2007).

Stronks, J., *Verslag functieverandering 4: nieuwe bedrijven in oude boerenschuren* (2007).

Voordt T. van der red. (2007) *Transformatie van kantoorgebouwen, Thema's, actoren, instrumenten en projecten*, Rotterdam: Uitgeverij 010.

Vos, R., *Verslag herbestemming van militaire terreinen* (2007).

Vos, R., *Functieverandering in Gelderland 2: Verslag herbestemming van militaire terreinen* (2007).

Wiertz, Bisschop F., *Inleiding 'netwerkbijeenkomst' Monumentenhuis Limburg. Bisschoppelijke visie op herbestemming van kerkgebouwen* (2001).

Zeegers, G., *Functieverandering in Gelderland 3: een volgend leven voor verlaten fabrieken* (2007).

Berends, R., 'Niet elke stal heeft het', in: *De Gelderlander* (27-11-07).



## HET SAMENWERKINGSVERBAND

Dit rapport vormt een deel van twaalf provinciale rapporten, die samen met het landelijk eindrapport en de digitale kaart het resultaat vormen van een landelijk onderzoek: *De Oude Kaart van Nederland*. Het zijn momentopnames van leegstand en herbestemming in de provincies. Ze zijn eerder bedoeld om een signaal over de situatie en de trend af te geven, dan om naar volledigheid te streven.

De twaalf provinciale onderzoeken zijn gekoppeld aan de regionale welstandsorganisaties (RWO's) die advies over welstand, monumenten en ruimtelijke kwaliteit aan de meeste Nederlandse gemeenten leveren. De uitvoering van het project vond in onderlinge samenwerking tussen de RWO's plaats. Eén van de RWO's (Dorp, Stad & Land) werd als coördinator aangewezen.

Voor het project vervulden de RWO's een bijzondere rol: ten eerste bij de aanvang door hun uitgebreide netwerk onder gemeenten en vastgoedeigenaren en tevens door hun inzicht in de problematiek van leegstand en herbestemming. Ten tweede kregen de RWO's de gelegenheid om zelf een rol te spelen in de inzameling en interpretatie van de informatie. En ten derde waren de RWO's verantwoordelijk voor de lancering en distributie van de provinciale rapporten en de communicatie die er mee samenging.



## HET OVERSTICHT

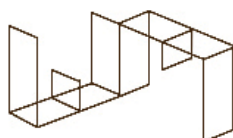


hûsenhiem



Libau

**WzNB**  
Welstandszorg Noord-Brabant  
Koningsweg-60 's-Hertogenbosch



Welstand en Monumenten  
Midden Nederland

**WZNH**  
adviescommissies voor ruimtelijke kwaliteit

**Ruimte is belangrijk in Nederland** – hoe is het dan mogelijk dat verrommeling en verloedering als gevolg van leegstand om zich heen grijpt? Dat komt omdat we weinig weten over de leegstand en herbestemming van gebouwen, complexen en terreinen. Onze kennis hierover is beperkt, moeilijk toegankelijk en versnipperd.

Dit kortlopend onderzoek spoorde een kleine 900 bekende locaties op in heel Nederland, waar nu al leegstand is of in de toekomst wordt verwacht. In 12 provinciale en één landelijk eindrapport worden de huidige kennis en het beleid over leegstand inzichtelijk gemaakt. Welke trends geven aanleiding tot functieverlies en hoe kunnen we in de toekomst ons beleid inrichten om te anticiperen op leegstand?

Dit initiatief van de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed kwam tot stand in samenwerking met de regionale welstandsorganisaties.